



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

O Impacto do Terrorismo na Administração Interna em Portugal, no Século XXI

Carina Sofia Filipe Costa

Orientador: Professor Catedrático Rui Carlos Pereira

Coorientadora: Professora Doutora Teresa de Almeida e Silva

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
Em Administração Pública

Lisboa 2016

VALORIZAMOS PESSOAS

Aos meus avós,

À minha Mãe,

A todos aqueles que, apesar das imensas
dificuldades, persistem em perpetuar Portugal

Agradecimentos

Dedico este espaço a todos aqueles que, com o seu contributo, tornaram possível chegar até aqui. A todos eles a minha gratidão. Apesar de correr o risco de não prestar o devido tributo, a todos os que partilharam os seus conhecimentos, para que os resultados obtidos neste trabalho de investigação fossem aqui apresentados, passo a destacar o meu especial agradecimento:

Ao Sr. Professor Catedrático Rui Carlos Pereira, pela confiança que demonstrou no meu trabalho, ao aceitar orientar esta dissertação de mestrado. O seu auxílio, sugestões e sabedoria transmitida foram fundamentais.

À Sra. Professora Doutora Teresa de Almeida e Silva, na qualidade de coorientadora, pela disponibilidade para apreciação prévia deste estudo na área do Terrorismo e pela partilha de conhecimento.

Ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, aos professores e colegas com quem tive o prazer de me cruzar e de quem beneficiei, ao longo da minha formação no MPA, da transmissão e partilha de conhecimento.

À Biblioteca do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) pelo auxílio na investigação e por me receberem sempre de forma tão cordial.

Às pessoas que mais me têm apoiado ao longo da minha vida e que foram fundamentais na transmissão de valores e princípios: aos meus avós com quem passei a minha infância, aos meus pais, à minha irmã Ana, aos meus tios e, em particular, à minha tia Fernanda pelo apoio nos momentos mais críticos. Apesar das minhas palavras de agradecimento não poderem fazer jus à sua Grandiosidade, não posso deixar de destacar um agradecimento muito especial à minha querida Mãe pela sua dedicação, carinho e amor incondicional.

Resumo

O Super Terrorismo, em particular o 11 de setembro, teve um impacto significativo nos sistemas de segurança interna de países ocidentais democráticos, evidenciando disfunções, pôs em causa os clássicos modelos de governação e impulsionou reformas estruturais na senda de *governance* de segurança.

Os dados recolhidos neste estudo, com recurso a entrevistas semiestruturadas e à análise de conteúdo de documentos normativos, mostram que o Sistema de Segurança Interna (SSI), não é estático. O dinamismo desta superestrutura central é conseguido, no Século XXI, através de dinâmicas organizacionais, decorrentes de esforços legislativos, registadas no XIV, XVI, XVII e XIX Governos Constitucionais, tendo em conta a evolução de fenómenos que lhe estão associados. Nesta dinâmica evolutiva destaca-se, durante a legislatura do XVII Governo Constitucional, a implementação e desenvolvimento de um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) que, através da criação da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, possibilita, numa dimensão horizontal, a interação em rede dos diversos atores de segurança, coordenando-os e articulando-os, para uma melhor operacionalização e partilha de informação, maior flexibilidade, agilização de sinergias, e, consequentemente, rapidez de resposta a eventuais ameaças terroristas.

Palavras-chave: Administração Pública; Governance de Segurança; Terrorismo; Sistema de Segurança Interna; Coordenação; Cooperação.

Abstract

Super Terrorism, in particular the September 11, had a significant impact on internal security systems of democratic Western countries, showing dysfunctions, challenged the classical government models and promoted structural reforms - security governance.

The data collected in this study, using semi-structured interviews and analysis content to normative documents, show the Internal Security System is not static. The dynamism of this central coordinating structure is achieved through organizational dynamics resulting from legislative efforts, registered in XIV, XVI, XVII and XIX Constitutional Governments, related with phenomena evolution associated with it. In this evolutionary dynamics stand out during the XVII Constitutional Government, the implementation and development of an Integrated System of Homeland Security, by the General Secretary of the Internal Security System, enables, in a horizontal dimension, network interaction between security actors, coordinated them and linking them for a better operationalisation, sharing information, greater flexibility, agility synergies, and speedier response to terrorist threats.

Keywords: Public Administration; Security Governance; Terrorism; Homeland Security System; Coordination; Cooperation.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo.....	iv
Abstract.....	v
Índice Geral.....	vi
Índice de Figuras Tabelas e Organogramas.....	x
Lista de acrónimos.....	xi
1. Introdução.....	15
1.1. Escolha e Fundamentação da Investigação	15
1.2. Metodologia.....	16
1.3. Estrutura da Dissertação.....	18
 Parte I – Administração Pública, <i>Governance</i> de Segurança e Terrorismo	
CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANCE	
2. Administração Pública e <i>Governance</i>	20
CAPÍTULO II – SEGURANÇA E TERRORISMO	29
3. Segurança e Terrorismo.....	29
3.1. Conceito de Terrorismo.....	29
3.2. Tipos de Terrorismo e Movimentos Extremistas	33
3.3. <i>Modus Operandi</i> dos Terroristas.....	36
3.3.1. Utilização de Suicidas.....	36

3.3.2. “Bombas Sujas”.....	38
3.3.3. Bombas Atómicas ou Nucleares.....	39
3.3.4. Terrorismo Biológico e Químico.....	40
3.3.5. Ciberterrorismo.....	42
3.4-Evolução Histórica – Social do Fenómeno Terrorista.....	44
3.4.1. Terrorismo: a cultura do medo, do interesse e do espetáculo.....	44
3.4.2. O Mundo Após 11/9	46
3.4.3. A Europa Multicultural num Crescente Estado de Alerta.....	48
3.5- Portugal e a Ameaça Terrorista.....	54
3.5.1- O Cenário de Atividade Terrorista nos Anos 70 e 80.....	54
3.5.2– Portugal na Rota Terrorista?	60

CAPÍTULO III – GOVERNANCE DE SEGURANÇA

4- Governance de Segurança em Resposta à Ameaça do Terrorismo.....	63
---	-----------

Parte II - A Administração Interna e Governance de Segurança Face à Ameaça do Terrorismo em Portugal

CAPÍTULO IV – GOVERNANCE DE SEGURANÇA EM PORTUGAL

5. Governance de Segurança em Portugal.....	71
--	-----------

CAPÍTULO V – ESTRUTURAS COORDENADORAS

6. Estruturas Coordenadoras na Administração Interna.....	75
6.1.O Sistema de Segurança Interna.....	76
6.2. Unidade de Coordenação Antiterrorismo.....	93

CAPÍTULO VI – FORÇAS, SERVIÇOS E SISTEMAS DE SEGURANÇA

7. Serviços e Forças de Segurança.....	97
7.1- Polícia Judiciária.....	97
7.2- Guarda Nacional Republicana.....	100
7.3- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.....	102
 8. Sistema de Informações da República Portuguesa.....	 105
8.1. Serviço de Informações de Segurança.....	112
8.2. Serviço de Informações Estratégicas de Defesa.....	114
 9. Sistema de Proteção Civil.....	 116
9.1- Sistema de Proteção e Socorro.....	119
9.2- Sistema Integrado de Emergência Média.....	120

CAPÍTULO VII – FORÇAS ARMADAS

10. Forças Armadas.....	124
--------------------------------	------------

CAPÍTULO VIII – DIMENSÃO EXTERNA DAA SEGURANÇA INTERNA

11. Dimensão Externa da Segurança Interna.....	127
11.1. Justiça e Assuntos Internos na EU.....	128
11.1.1 Espaço Schengen.....	132
11.1.2. Frontex.....	133
11.1.3- EUROPOL.....	134
11.1.4- EUROJUST.....	138
11.1.5- SitCen.....	139
11.1.6- Grupo de Trabalho Terrorista.....	139
11.2. Política Comum de Segurança e Defesa na UE.....	141
11.3. Cooperação Transatlântica.....	146

CAPÍTULO IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

12. Considerações Finais.....	148
Referências Bibliográficas.....	156
Webgrafia.....	170
Anexos.....	176
Anexo I. Tabelas de Análise de Documentos Normativos por Governo Constitucional (XIV-XXI).....	176
Tabela A1.....	178
Tabela A2.....	183
Anexo II. Entrevistas.....	186
Guião de Entrevista Semiestruturada.....	187
Entrevista I	189
Entrevista II.....	197
Entrevista III.....	202
Excertos de Entrevistas da Revista <i>Segurança e Defesa</i>	206

Índice de Organogramas

Organograma 1: Representação Esquemática do anterior Sistema de Segurança Interna.....	79
Organograma 2: Representação Esquemática do Sistema Integrado de Segurança Interna.....	83
Organograma 3: Sistema de Informações da República Portuguesa.....	110

Índice de Figuras e Tabelas

Tabela 1- <i>Governance Types</i>	23
Tabela 1.1- <i>Administrative Power and Authority in Governance Networks</i>	26
Tabela 2- <i>The multi-level, multi-actor concept of governance</i>	64
Tabela 3. Análise de conteúdo de documentos normativos por Governo Constitucional (XIV-XXI).....	90

Índice Figuras

Figura 1. <i>Network Administrative Organization</i>	27
Figura 2. <i>Multi-level</i> de governança da segurança.....	66
Figura 3. <i>Cyclical Nature of Information Systems Security Governance</i>	69
Figura 4. Modelo de geometria variável do SISI.....	87
Figura 5. Esquematização, por níveis, do processo de partilha de informações no âmbito da Europol.....	136

Lista de Acrónimos

ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ARUNEPS	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
BR	Brigadas Revolucionárias
CCO	Centros de Coordenação Operacional
CCOD	Centros de Coordenação Operacional Distrital
CCOM	Comando Conjunto para as Operações Militares
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEFF	Comissão Especializada de Fogos Florestais
CEMGFA	Chefe do Estado -Maior -General das Forças Armadas
CEPOL	<i>European Police College</i>
CFSIIC	Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal
CODECO	Comandos Operacionais para a Defesa da Civilização Ocidental
COFAR	Centro de Operações das Forças Armadas
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CTP	Cooperação Técnica Policial
DIMIL	Divisão de Informações Militares

DNI	Departamento Nacional de Informações
ELP/MDLP	Exército de Libertação de Portugal / Movimento Democrático de Libertação de Portugal
EM	Estados Membros
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
Europol	Serviço Europeu de Polícia
FP-25 de Abril	Forças Populares 25 de Abril
FSS	Forças e Serviços de Segurança
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
INEM, I.P.	Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
JAÍ	Justiça e Assuntos Internos
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFA	Movimento das Forças Armadas
NAO	<i>Network Administrative Organization</i>
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESD	Política Externa e de Segurança Comum
PJ	Polícia Judiciária
PPP	Parceria Público-Privada
PRP	Partido Revolucionário do Proletariado
PREC	Processo Revolucionário Em Curso
PSP	Polícia de Segurança Pública
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RNSI	Rede Nacional de Segurança Interna
SGDN	Secretário-Geral de Defesa Nacional
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIEDM	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares
SIEM	Sistema Integrado de Emergência Médica
SIM	Serviço de Informações Militares
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIR	Sistema de Informações da República
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
<i>SIS</i>	<i>Schengen Information System</i>
SitCen	<i>EU Joint Situation Centre</i>
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
SIIC	Sistema Integrado de Informação Criminal

SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNGC	Sistema Nacional de Gestão de Crises
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
SSI	Sistema de Segurança Interna
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UNCT	Unidade Nacional Contra Terrorismo
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

1. Introdução

1.1.- Escolha e Fundamentação da Investigação

O trabalho de investigação procura constituir uma abordagem ao estudo do terrorismo, no sentido de estabelecer mais um passo para a compreensão da influência do terrorismo na evolução do sistema de administração interna em Portugal, após o 11 de setembro. Perante a magnitude da ameaça que o terrorismo representa para a humanidade, para o pleno funcionamento da democracia, para a paz pública e para segurança, todos os estudos que desenvolvam ou acrescentem conhecimento, tendo em vista a sua compreensão, são pertinentes.

A natureza do terrorismo tem sofrido alterações. Enquanto nas décadas de 70 e 80, Portugal defrontava-se com um terrorismo doméstico, seletivo, com motivações político-ideológicas (Pereira, 2004), desde o colapso da União Soviética o fenómeno do terrorismo ganhou outras proporções. O Super-Terrorismo corresponde a uma nova fase avançada do terrorismo que faz uso de meios cada vez mais poderosos e mortíferos, designadamente armas de natureza química, biológica, nuclear e com recurso às novas tecnologias de informação (Lara, 2013, p. 450). Tal facto exige esforços dos Estados no sentido de modelos de governação, com estruturas menos obsoletas de administração e mais adequadas às exigências nacionais e internacionais, para prevenir e enfrentar o terrorismo (Boer *et al.* 2007, p.22): “(...) *the threat of terrorism has opened up Windows of opportunity for the creation of new security networks*”.

O terrorismo é um dos fenómenos que, nas últimas décadas, mais visibilidade tem ganho na sociedade e nos meios de comunicação, para além de provocar amplas discussões e suscitar preocupações políticas e de segurança no mundo inteiro. Trata-se, pois, de uma matéria atual de extrema relevância, cuja análise constitui um desafio e justifica a preferência na escolha deste tema, enquadrando-o no âmbito do mestrado em Administração Pública.

Tendo como objeto de estudo os atores públicos de segurança com competências no combate e prevenção ao terrorismo, a dissertação pretende responder à seguinte questão:

- Que impacto tem tido o terrorismo na administração interna em Portugal, após o 11 de setembro, no sentido de serem criadas estruturas de coordenação que possibilitem a interação em rede entre os diversos atores públicos de segurança?

Trabalho tem como objetivo principal dar a conhecer a influência que o fenómeno do terrorismo tem na administração interna em Portugal, descrevendo a forma como os diversos atores públicos com competências na área da segurança interna se têm desenvolvido e interagido, desde o 11 de setembro à atualidade, no sentido de prevenir e combater este fenómeno.

Nesta linha de pensamento, delineámos para a nossa investigação os seguintes objetivos secundários: analisar e enquadrar o surgimento do modelo de governança face ao novo espectro de ameaças à segurança; contextualizar o fenómeno terrorista; caracterizar e relacionar este fenómeno, comparando-o com a evolução da administração interna em Portugal; indicar os passos que têm sido dados, em Portugal, no sentido de *governance* de segurança; identificar os diplomas legais e o impacto desses diplomas legais no funcionamento do sistema, indicar e explicar as estruturas coordenadoras que tem sido criadas no sentido de articular as diversas forças e serviços de segurança com funções distintas, mas complementares no âmbito da prevenção e combate ao terrorismo; analisar a Reforma do Sistema de Segurança Interna (2008); e dar a conhecer a dimensão externa da segurança interna.

1.2- Metodologia

A investigação que prosseguimos visa a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, na especialidade de Administração Pública. Para o efeito, através da aquisição de conhecimentos de acordo com as metas e objetivos estabelecidos, a candidata teve sempre presente, ao longo da investigação, o esforço para corresponder às exigências de aptidão da investigação e ao domínio do campo teórico tratado.

Procedemos ao levantamento do estado de arte nas ciências sociais (nomeadamente nas áreas de administração pública e *governance* de segurança), através da revisão da literatura de modo a ficarmos dotados de ferramentas que nos permitam fundamentar as descrições e explicações ao longo do texto. Consideramos que as obras citadas ao longo do trabalho de investigação, sendo que só essas são mencionadas na bibliografia, constitui o mínimo essencial para uma tese condigna.

Recorremos a uma abordagem qualitativa e com o propósito de garantir uma sustentação científica das conclusões que nos propomos atingir, na fase empírica (II Parte - *A Administração Interna e Governance de Segurança face à ameaça do Terrorismo, em Portugal*), recorremos a uma análise de conteúdo¹ de documentos normativos por Governo, desde o XIV Governo Constitucional até ao presente. Intencionamos desmontar as tendências de evolução das categorias apontadas constantes do *corpus*² selecionado. O estudo baseou-se numa codificação³, de acordo com os objetivos da investigação, explicitada num quadro de referência teórica, baseada na exploração de documentos em matéria de terrorismo e documentos que tratam o funcionamento e organização das forças e serviços de segurança que integram o SSI.

Análise de documentos bibliográficos nacionais e internacionais, consulta de relatórios (Relatório Anual de Segurança Interna, EUROPOL), publicações periódicas, análise de legislação penal em matéria de Terrorismo e de Investigação Criminal, bem como de outros documentos normativos relacionados com o assunto.

Para garantir sustentação científica ao estudo recorremos, ainda, a entrevistas semiestruturadas que permitem alguma da flexibilidade pretendida para poder adaptar as questões aos entrevistados no decurso da entrevista, não obstante das questões centrais da entrevista em causa. Pretende-se “diferentes tipos de questões, para tornar explícito o conhecimento implícito podem apontar um caminho para a via da resolução de um problema

¹ Bardin (1977) designa análise de conteúdo como “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis indeferidas) destas mensagens. (...) Esta abordagem tem por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens tomadas em consideração” (p. 42).

² “A codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão; suscetível de esclarecer analista acerca das características do texto (...)” (Bardin, 1977, p. 103).

³ “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (...) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão das características comuns destes elementos” (Bardin, 1977, p. 37)

mais geral da investigação qualitativa “(Flick, 2002, p. 86). A conceção da entrevista integra um curto questionário precedente, o guião da entrevista, o registo gravado⁴ e o tratamento da informação recolhida. As entrevistas serão dirigidas a informadores qualificados, com experiência na área da segurança interna e/ou com trabalhos de investigação realizados no âmbito do Terrorismo.

1.3- Estrutura da Dissertação

O trabalho de investigação está dividido em duas partes: primeira referente à “Administração Pública, *Governance* de Segurança e Terrorismo” corresponde à fase teórica⁵ e a segunda, sob epígrafe - *A Administração Interna e Governance de Segurança face à ameaça do Terrorismo em Portugal*, corresponde à fase empírica⁶.

A parte teórica encontra-se estruturada em 3 capítulos. Começamos por situar, no Capítulo II, o nosso corpo teórico na Ciência da Administração Pública e em *governance* fazendo uma breve abordagem ao estado da arte.

O Capítulo III é, especialmente, dedicado ao fenómeno do Terrorismo, no qual apresentamos várias definições de terrorismo, demos a conhecer os tipos de terrorismo e movimentos extremistas, os modos *modus operandi* dos terroristas e, através de uma abordagem histórica, descrevemos a própria evolução do fenómeno.

No Capítulo IV justificamos o aparecimento do modelo de *governance* de segurança em resposta às necessidades securitárias que o novo espectro de ameaças levanta, nomeadamente o terrorismo.

⁴ Apesar de ser o meio de registo que privilegiamos, uma vez que pretendemos uma transcrição literal da entrevista, assegurando a fidelidade de informação obtida, é de ressaltar que no(s) caso(s) de não ser consentida autorização do registo gravado da entrevista, por parte do entrevistado e/ou da instituição, recorreremos a anotações escritas no decorrer entrevista, sem negligenciar que o “pesquisador/ entrevistador deverá ater-se com fidedignidade às anotações .

⁵ “(...) generalização abstrata que representa uma explicação sistemática das relações entre fenómenos, é uma série de princípios ou preposições que dizem respeito às relações entre conceitos. (...) As teorias apresentam-se sob diferentes aspetos, segundo visem descrever, explicar ou prever segmentos da realidade” (Fortin, 2009, p.18).

⁶ “Os aspetos empíricos dizem respeito ao desenvolvimento do estudo, à análise dos dados e à interpretação de resultados” (Fortin, 2009, p.354).

Chegados aqui, passamos à parte empírica – *Parte II - A Administração Interna e Governance de Segurança face à ameaça do Terrorismo em Portugal*- que é integrada por cinco capítulos.

No quarto capítulo começamos por especificar os passos que têm sido dados, em Portugal, no sentido de *Governance* de Segurança.

Segue-se o quinto capítulo, onde se faz uma descrição do desenvolvimento e da estrutura do Sistema de Segurança Interna (SSI) e da Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT), enquadramos o conceito de segurança pública e, por fim, relacionamos a reforma do Sistema Integrado de Segurança Interna com o desenvolvimento de *networks*. Para o efeito e tendo em conta que este capítulo assume particular destaque no nosso estudo, uma vez que é determinante nas conclusões da investigação a que pretendemos chegar, recorreremos: a uma série de documentos oficiais como o RASI e o IPRI; análise de periódicos como revista de *Segurança e Defesa*, *Politeira* e *Ciências Policiais – Estado, Segurança e Sociedade*, entre outros; análise de conteúdo de documentos normativos por Governo Constitucional (XIV-XXI), relativos ao funcionamento e organização das FSS e em matéria de terrorismo; e a entrevistas semiestruturadas de modo a fiarmos munidos para fundamentar com maior precisão.

No sexto capítulo, denominado “Forças, Serviços e Sistemas de Segurança”, procedemos a uma descrição das FSS com competências de segurança interna e especificamos as suas competências em matéria de terrorismo. Do mesmo modo, incluímos na descrição deste capítulo o Sistema de Informações da República Portuguesa e o Sistema de Proteção Civil.

No Capítulo VII abordamos a questão da participação das Forças Armadas em questões de segurança interna, em particular, na eventualidade de um ataque terrorista em solo Nacional.

No Capítulo VIII damos a conhecer a dimensão externa da segurança interna, tendo em conta a integração, participação e cooperação de Portugal no espaço europeu, atlântico e com os PALOP.

O Capítulo IX é dedicado à apresentação das conclusões finais da investigação.

Parte I - Administração Pública, *Governance* de Segurança e Terrorismo

CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E *GOVERNANCE*

2. Administração Pública e *Governance*

Defining 'public administration' has long presented difficulty. The variegated nature of the subject's component parts and the complex linkages between them make analysis difficult. At one level misunderstanding occur because the term 'public administration' is used in different ways.

D.Wilson, J. Greenwood & R. Pyper (2002, p.2)

A multiplicidade e pluralidade de olhares sobre os fenómenos administrativos contribui para uma certa falta de consenso no âmbito da ciência da administração pública, no entender de Carvalho E. (2008, p.24) “aglomeram-se as dúvidas e disputas sobre a sua definição, origens e estatutos entre as demais ciências sociais”.

Administração Pública (AP) distingue-se da administração privada pelo objeto que incide (administração pública cuida das necessidades coletivas), pelo fim que prossegue (o interesse público), e pelos meios que utiliza (comando unilateral, quer a forma de ato normativo, quer a forma de decisão concreta) (Amaral, 1993, citado por Bilhim, 2013).

Enquanto entidade, no seio da qual se desenvolvem atividades administrativas, com a finalidade de satisfação de necessidades coletivas (Bilhim, 2013), a administração pública caracteriza-se pela especificidade da dependência instrumental ao poder político, como lembra Shafritz *et al.* (2007, p. 7): “*Public administration cannot exist outside of its political context. It is this context that makes it public – that it different from private or business administration*”. Para além de estar sob controlo político, a AP está também submetida aos princípios orientados pelo direito, a este respeito Shafritz *et al.*, (2007, p. 13) considera o seguinte: “*public administration is inherently the execution of public administration law. Every application of a general law is necessarily an act of administration. Administration cannot exist without this legal foundation*”.

Caupers (2007, p.37) define administração pública, em sentido orgânico, como “o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar”. Já AP em sentido material, ou funcional, refere-se à atividade da administração pública, ou seja, ao “(...) conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas (...)” (Caupers, 2007, p.38).

Wilson *et al.* (2002, p. 2) defende que o termo administração pública, apesar de poder ser usado de diferentes formas, denota a atividade dos funcionários públicos e a “estrutura do governo”⁷. Identificam-se três funções do governo que estão relacionadas com três pontos de vista relativos ao papel dos funcionários públicos (Denhardt, 2009; Russell *et al.*, 2007): abordagem administrativa (*managerial approach*) tem a ver com a função executiva, salientando a importância da organização das administrações públicas; abordagem política (*political approach*) relacionada com a função legislativa do governo, procurando garantir a salvaguarda constitucional; e a abordagem legal (*legal approach*) relacionada com a função

⁷ Wilson *et al.* (2002, p. 2) refere-se à estrutura do governo: “(...) *the institutions and relationship through which the activity of public servants is carried on.*”

judicial, salienta o papel do funcionário público na aplicação e cumprimento da lei de acordo com situações específicas.

A administração pública está sujeita a ritmos acelerados de mudança (Neves, 2010). Em sequência das mudanças de natureza económica, financeira e social, o funcionamento da administração pública tem sido questionado levando os governos a repensar a sua estrutura e funcionamento (Madureira & Asensio, 2013; Goldsmith & Eggers, 2004). Desta forma, o modelo burocrático⁸ que, predominou nas democracias ocidentais durante a maior parte do século XX, configurava uma estrutura de organização centralizada, evidenciando o controlo hierárquico, a definição de regras formais de funcionamento e a concentração no topo da hierarquia, revelava uma capacidade limitada de resposta e adaptação à complexidade dos novos problemas (Carapeto & Fonseca, 2006; Madureira & Asensio, 2013). Seguindo esta lógica, torna-se fundamental que “(...) *the task of public administrators today is still to make democracy suitable for modern conditions*” (Denhardt, 2009, p.4).

É no contexto de reformas operadas nos últimos trinta anos que o modelo weberiano perde força na administração pública (Bilhim, 2013), consequentemente emergem novos modelos de governação⁹ para dar resposta (Neves, 2010): à complexidade crescente das situações e

⁸ No modelo burocrático, a organização das atividades da Administração Pública seguiu os princípios da burocracia de Max Weber. Carapeto & Fonseca (2006, p. 23) explicam como Weber popularizou uma “(...) conceção instrumentalista (funcional e orgânica da administração relativamente ao poder político, defendendo que este exerce a sua atividade recorrendo à força material (coação) através de um aparelho administrativo de tipo burocrático e hierárquico (organização de forma piramidal, com uma cadeia de comando, tendente o domínio da informação), servindo-se de instrumentos de regulação jurídica”. Na sequência do choque petrolífero, em meados dos anos 70, foram criadas as “(...) as condições para o que alguns chamam de mudança de paradigma: a passagem de uma Administração Pública assente num modelo burocrático para uma Administração Pública reinventada” (Carvalho E., 2008, p. 71), o aparelho administrativo do Estado, nos moldes em que estava organizado foi encarado como um entrave ao crescimento económico. Assim, a partir da década de 80, em particular nos países anglo-saxónicos, começaram a ser introduzidas reformas que defendem um Estado minimalista e uma Administração Pública mais eficaz e eficiente, através de políticas de inovação administrativa inspiradas no setor privado (Carvalho E., 2008). No caso de Portugal, foi durante o XI Governo Constitucional que se beneficiou de circunstâncias favoráveis à prossecução de políticas de inovação administrativa (Carvalho E., 2007, p. 11-12): com o fim do isolamento que o país sentiu durante o Estado Novo, “as elites passaram a olhar ansiosamente” para as experiências internacionais; a entrada de Portugal para Comunidade Económica Europeia, em 1986, salientou a necessidade de competitividade económica a que a administração pública não poderia ficar alheia, para além disto os fundos comunitários que o país recebia contribuíram para abrandar o clima de austeridade e criar um sentimento de maior vigor económico. O XI Governo Constitucional prosseguiu uma política de reforma focada, essencialmente, na gestão de recurso humanos e na desburocratização com especial impacto na relação da administração com as empresas e a qualidade nos serviços (Carvalho E., 2007).

⁹ No ponto de vista de Neves (2010, p. 218-219) a emergência de um modelo de organização da Governação e da Administração Pública “(...) carece de ganhar consistência através de uma maior consolidação conceptual e de afirmação de vontade política (...)”, no entanto constituem linhas de força do modelo em desenvolvimento: as articulações interinstitucionais; as organizações em rede; as parcerias público privadas; flexibilidade; autonomia; participação/abertura ao meio; descentralização e o papel do território.

dos novos problemas, à necessidade de assegurar a eficácia da ação governativa, ao requisito de maior rentabilização dos recursos públicos, à urgência em credibilizar a Administração Pública e de valorizar o serviço público. É desta forma que, também, se justifica o aparecimento de *governance* ou governança.

De acordo com Bilhim (2013, p. 54) o termo governança apresenta-se como “(...) o guarda chuva de coisas muito distintas: i) sinónimo de administração pública e de implementação de políticas públicas; ii) sinónimo de nova gestão pública; iii) conjunto de teorias que trata do declínio da soberania, e da fragmentação institucional”. Tendo esta afirmação e como se pode constar na Tabela 1, relativa a “*Governance Types*”, podemos concluir que existem vários modelos de *Governance*, sendo que a sua caracterização depende de vários fatores (Lähdesmäki, 2003, p. 192).

Tabela 1- *Governance Types*

	<i>Procedural Bureaucracy</i>	<i>Corporate Bureaucracy</i>	<i>Market Bureaucracy</i>	<i>Network Bureaucracy</i>
<i>Source of Rationality</i>	<i>Law</i>	<i>Management</i>	<i>Competition</i>	<i>Culture</i>
<i>Form of Control</i>	<i>Rules</i>	<i>Plans</i>	<i>Contracts</i>	<i>Co- Production</i>
<i>Primary Virtue</i>	<i>Reliable</i>	<i>Goal- driven</i>	<i>Cost-driven</i>	<i>Flexible</i>
<i>Service Delivery Focus</i>	<i>Universal Treatments</i>	<i>Target Groups</i>	<i>Price</i>	<i>Clients</i>
<i>Service values</i>	<i>Legitimacy</i>	<i>Equality</i>	<i>(Cost-) Effectiveness</i>	<i>Customer-/ Community- orientation</i>

Fonte: Lähdesmäki, 2003, p. 192

Rosenau (1992, citado por Saraiva, 2001) define *governance* como

“(…) um sistema de regulação que funciona apenas quando é aceite pela maioria (ou, pelo menos, quando é aceite pelos mais poderosos que afeta), ao passo que os governos podem funcionar mesmo quando se verifica uma ampla oposição às suas políticas”. (p.15)

Governance é distinto do conceito *de Gouvernement*. Numa situação de “governos”, as normas são impostas, geralmente, de forma coerciva, ao passo que na “governança” existe o respeito por determinadas regras que são apresentadas sem coação (Saraiva, 2001). Na opinião de Rocha (2010, p. 48), à medida que o Estado tradicional enfraquece, têm-se procurado alternativas por via das quais o Estado possa “ articular e prosseguir o interesse público, sem que seja necessário o recurso a instrumentos de coação e substituindo a autoridade formal por mecanismos de autoridade informal”, como a negociação, cooperação e coordenação público-privada, dando-se passos no sentido de *governance*.

O termo *governance* envolve um processo de governo complexo no qual um vasto número de atores públicos e privados interagem e relacionam-se para governar a sociedade (Rocha, 2010). No contexto da globalização, *governance* reflete a fragmentação da autoridade política entre atores públicos e privados, Hänggi (2005):

“(…) *it denotes the structures and processes which enable a set of public and private actors to coordinate their independent needs and interests through the making and implementation of binding policy decisions in the absence of a central political authority*”. (p.6)

No âmbito da governança à escala global, *governance* exprime o esforço institucional e coletivo para organizar os assuntos humanos à escala mundial. O fenómeno caracteriza-se pela totalidade das diversas formas que os indivíduos e as instituições públicas e privadas encontraram para gerir os seus assuntos comuns (Saraiva, 2001). Estamos perante um modelo de governança transnacional, já que os "novos modos de governança" são distintos do modelo de controlo hierárquico, weberiano, que caracteriza o Estado intervencionista. Governança é, assim, o tipo de regulação que se revê no estado cooperativo, onde entidades estatais e não-estatais integram e interagem através de redes de políticas públicas / privadas

e mistas (Mayntz, 2002), numa escala global. Tal forma de organização representa desafios para a democracia de responsabilização e de legitimidade (Risse, 2004).

Lazer (2006) identifica três modos de interdependência regulamentar inerentes ao modelo de *governance*: competitivo, coordenativo e informativo que correspondem a estruturas sistematicamente diferentes de interdependência estratégica entre os Estados na formulação de políticas de regulamentação. Como esclarece Lazer (2006, p. 468) cada um destes três modos tem diferentes implicações de *governance*: no modo competitivo, há uma grande necessidade de regras que condicionam as políticas internas dos países para evitar políticas “*beggar-thy-neighbour*”; o modo coordenativo requer que haja compatibilidade legal, com respeito por determinadas normas, para que as instituições facilitem a convergência de políticas que refletem a comunidade fronteiriça dos estados afetados por essas mesmas políticas; por último, no modo informativo a existência de mecanismos institucionalizados que incentivam a criação e difusão de informação e agregação são essenciais, “*(...) particularly important in diffusing information are ties that connect otherwise distant actors - as demonstrated, a few distant ties can radically reduce the "degrees of separation" with a network*”.

No modelo de *governance*, as redes de governação podem assumir compromissos de ação de coordenação e de gestão de recursos para atingir determinados fins políticos através de funções operacionais¹⁰ que compreendem (Koliba *et al.*, 2011): ação de coordenação; mobilização e intercâmbio de recursos; partilha de informações; capacidade de construção; aprendizagem; e transferência de conhecimento.


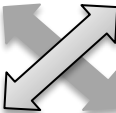


Koliba *et al.* (2011, p. 105) explica como a coordenação dentro das redes¹¹ pode possibilitar a articulação através de “ligações” (*ties*), tendo em conta o grau de formalidade e

¹⁰ As funções operacionais indicadas, inerentes à governação em rede, de acordo com Koliba *et al.* (2011, p. 116): “*(...) [it] exist for any interorganizational network, regardless of whether it ties its core mission back to matters of public policy. (...) the characteristics that particular network actors bring to their participation, the nature of the social ties built between, and the network-wide governance structure that combine, (...) shape the kind of functions the network takes on.*”

¹¹ Roberts (2011, p.679) define rede como “*(...) three or more nodes are linked in a social relationship. A node can be a person, group, organization, or even a nation-state*”, e indica “*(...) different levels at which to explore networks: networks of people (interpersonal relations); networks of groups (intergroup relations); networks of organizations (interorganizational relations); networks among units of government (interagency, interjurisdictional, intergovernmental relations); network of nations (interstate, international relation); and*

coordenação, entre dois ou mais atores resultante da criação de normas e procedimentos (*vide* Tabela 1.1).

Tabela 1.1 - *Administrative Power and Authority in Governance Networks*

<i>Social Power</i>	<i>Direction of Power</i>	<i>Vector of Tie</i>	<i>Dynamic of Authority</i>	<i>Meta-Organizational Structure</i>
<i>Command and controle</i>		<i>Vertical ties</i>	<i>Authority Over</i>	<i>Hierarchy</i>
<i>Concession and compromise</i>		<i>Diagonal ties</i>	<i>Authority Negotiated Between</i>	<i>Mixed</i>
<i>Collaboration And cooperation</i>		<i>Horizontal ties</i>	<i>Authority With</i>	<i>Collaborative</i>
<i>Competition</i>		<i>No ties</i>	<i>Authority Against</i>	<i>Market</i>

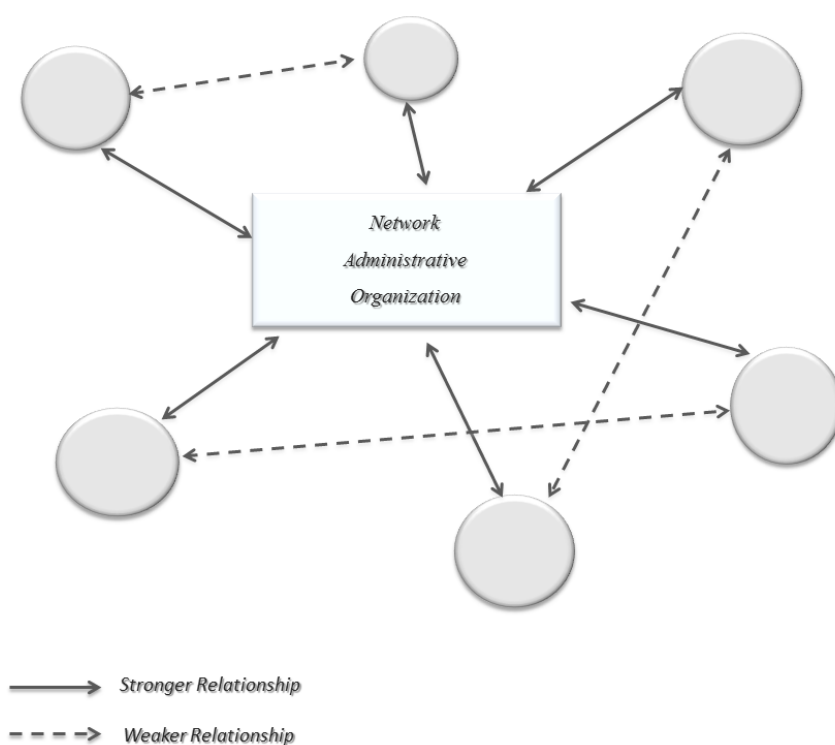
Fonte: (Koliba *et al.*, 2011, p.105)

A rede administrativa esquematizada na Figura 1, “*Network Administrative Organization*” (NAO), assume-se como um género “*coordinating body*” para administrar as atividades interorganizacionais em rede. Koliba *et al* (2011, p. 139) coloca a possibilidade de NAO criar “ligações vetoriais” (*Vector of Tie*) verticais, horizontais e diagonais quando são administradas ações em rede (*vide* Tabela 1.1). A complexidade estrutural das organizações da administração pública pode ser medida de acordo com as “ligações vetoriais” existentes

networks of business, government, and nongovernmental entities (cross-setor relations). And the types of networks formed by these social relationship are extensive: communication networks, issue networks, policy networks, political networks, and knowledge networks (...)”.

(Christensen & Laegreid, 2010). No entanto, é de ressaltar que a adoção de estruturas de governação depende de vários fatores como, por exemplo, o número de atores, o nível de confiança e o consenso.

Figura 1: *Network Administrative Organization*



Fonte: (Koliba *et al.*, 2011, p. 139)

A administração e/ou gestão de processos dentro de redes deve facilitar a interação entre os atores, pois trata-se de estratégias governamentais destinadas a congregar diferentes atores com vista a resolver problemas específicos (Christensen & Laegreid, 2010). Caso não haja uma boa coordenação entre os diferentes atores a interação entre estes é posta em causa. Na perspetiva de Roberts (2011, p.679) a coordenação é fundamental para o funcionamento de qualquer instituição e indica quais os organismos de coordenação agrupando-os em sete categorias: coordenação através de relações *face-to-face*; coordenações através de funções;

coordenação através da estrutura; coordenação através da tecnologia de trabalho; coordenação através da compreensão compartilhada; coordenação através de processos (*planning, controlling, management*).

O desenho do novo modelo de Governação revela-se complexo, em conformidade com a dimensão e a diversidade da ação pública (Neves, 2010). A Governação em rede privilegia o funcionamento em rede, de modo a potencializar sinergias entre os vários atores, assegurar a integração na diversidade da ação; articular níveis diferentes de Governação; e privilegiar as relações de complementaridade. Respeita, por isso, “(...) a necessidade de equilibrar a estabilidade e a continuidade com a flexibilidade e adaptação, articulando unidades estruturais fixas, embora limitadas ao necessário, (...) com formas flexíveis e temporárias de organização” (Neves, 2010, p. 277).

O modelo de *Governance*, nas variantes que possa assumir, tem sido aplicado a diferentes níveis ou espaços geográficos, a diferentes tipos e constelações de atores - *corporate governance, private governance, multi-level governance*, e - conceitos normativos - *good governance*. Este modelo, também, tem sido usado em diferentes áreas como a económica, ambiental, saúde, direitos humanos e, como iremos ver mais à frente, na área da segurança (Bryden & Hänggi, 2004).

CAPÍTULO II – SEGURANÇA E TERRORISMO

3. Segurança e Terrorismo

“ (...) não é demasiado cedo para dizer que os padrões tradicionais do conflito e da cooperação sofreram uma mudança significativa e que as noções ortodoxas da segurança estão a ser postas em causa, à medida que transitamos da Era vestefaliana da política internacional para a Era Global “

Ken Booth (2001, p.21)

No início do segundo milénio, no “novo” sistema de relações internacionais emergem estratégias mais partilhadas e cooperantes de prevenção e resposta a fenómenos especialmente violentos que, embora desiguais na sua essência, são, por vezes, provenientes de atores não estatais, ao invés do que sucedia na “(...) proscria lógica de confronto vestefaliana (...)” (Matos, 2011, p.11).

O fim do clima bipolar, vivido durante a Guerra Fria, pôs termo a um tipo de ameaças bem definido, com atores bem referenciados, em regra motivados por questões político-ideológicas. Consequentemente, com o aceleração do processo de globalização, o esbatimento de fronteiras e o incremento da circulação de pessoas – nomeadamente na Europa com as sucessivas fases de alargamento e a ampliação do Espaço Schengen – contribuíram para projetar as ameaças numa nova dimensão e à escala global (Janeiro, 2009).

O sistema internacional atual caracteriza-se, assim, pela indefinição quanto às ameaças e riscos que afetam a segurança e a defesa dos Estados e o desenvolvimento da democracia. É o caso da criminalidade organizada transnacional, designadamente a proliferação ou

branqueamento de capitais e tráficos pessoas, estupefacientes e armas (Janeiro, 2009; RASI, 2009; Pinto, 2010). Mas o que mais se tem evidenciado nesta conjuntura, nos últimos decénios, é a emergência de um perigo bem mais grave (RASI, 2014): o terrorismo, nomeadamente o *jihadismo* global, no que se refere à sua natureza difusa, imprevisível e de difícil contenção inerente à sua própria (re)configuração, evolução e *modus operandi* que iremos analisar neste capítulo II.

3.1. Conceito de Terrorismo

O esforço em prol da definição de terrorismo, com base na evolução histórica do fenómeno, na experiência decorrente dela e nos *modus operandi* dos terroristas, tem levantado, sobretudo ao longo dos últimos anos, vastas discussões doutrinárias.

Etimologicamente terrorismo deriva do latim “Terror” que significa medo, terror. A palavra terrorismo remonta ao período histórico da Revolução Francesa, em 1789. O termo foi utilizado para designar o *regime de la terreur*, entre 1793-1794, marcado pelas perseguições e execuções contra os opositores do novo regime. O chamado “Regime de Terror” foi um instrumento legal de governação, com a finalidade de consolidar o poder do novo governo revolucionário, por via da intimidação de forma a inibir eventuais tentativas contrarrevolucionárias (Ventura & Nascimento, 2001).

Vejamos, agora, algumas definições de terrorismo de acordo com alguns autores e documentos normativos nacionais e internacionais.

O historiador americano Laqueur (1999) defende que o terrorismo é uma forma de violência, mas nem toda a forma de violência pode ser considerada terrorismo. Como mostra uma fração da história, terrorismo não é sinónimo de guerra civil, vandalismo ou estado de guerrilha. O terrorismo é um meio de atingir certos objetivos políticos, podendo ser dirigido contra um governo, partidos, classes ou contra outros grupos, provocando a sua desestabilização através da violência e ameaça. Podem estar relacionadas com esta destabilização motivações sociais, políticas ou económicas, a par do reforço da intimidação

que é agravada pelas sistemáticas campanhas de atentados a que, frequentemente, os terroristas recorrem (Laqueur, 1999).

Atualmente, o conceito de terrorismo é “um conceito dinâmico” que tem em conta não só a sua evolução histórica, mas também a variedade de formas de atuar em função do espaço cultural ou civilizacional no mesmo instante da história (Ferreira, 2006)¹². Ferreira (2006) associa ao termo terrorismo ao recurso à violência ou ameaça contra alvos civis, cujo os atos planeados, calculados e sistemáticos integram toda uma atividade com objetivo político.

Lara (2013) identifica todo o terrorismo como um ato político e instrumental que, sendo um meio para atingir determinado fim, tem inerente o critério objetivo e para a sua lógica é necessário ter em conta a distinção entre propósitos imediatos dos mediatos.

Hoffman (2006) esclarece a estreita ligação entre o fenómeno terrorista e a construção e exploração do medo na sociedade, sobretudo, através da violência e da intimidação, aliciado por alterações políticas, sociais, étnicas e/ou religiosas.

A natureza e a configuração do terrorismo são suscetíveis de serem alteradas segundo motivações “nacionalistas, ideológicas, religiosas ou quaisquer outras”, podendo mesmo se identificar um “terrorismo de Estado” ou um “terrorismo bom”, isto é um terrorismo levado a cabo por quem combate o terrorismo ou fundamentado por determinados objetivos ou modos de atuação (Pereira, 2006). Tal facto está inerente à questão: se “há um ou vários Terrorismos”? Na opinião de Pereira (2006):

“ (...) existem um e vários terrorismos, na medida em que todas as suas manifestações compartilham uma estrutura essencial mas justificam, pela sua diversidade, que se fale em terrorismo ideológico, independentista, de inspiração fundamentalista islamita e até em Terrorismo de Estado”. (p.57)

No âmbito legal, também não há um consenso quanto ao conceito de terrorismo. O terrorismo surgiu, possivelmente, na agenda dos fóruns internacionais em 1934, aquando da

¹² Ferreira (2006) defende que as definições, mais usuais, de terrorismo colocam dificuldades conceptuais e sintáticas. Daí que, muitos optem por conceitos menos controversos tais como movimentos de resistência, de libertação nacional ou guerrilha a fim de descrever ou e caracterizar as atividades terroristas.

Convenção para a Prevenção e Repressão de Terrorismo, promovida pela Sociedade das Nações (Galito, 2013). Porém, é de ressaltar que, esta Convenção nunca entrou em vigor.

Posteriormente, a partir da década de setenta, surgiram, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), catorze instrumentos legais de carácter internacional para erradicar este tipo de violência. Galito (2013) adianta que, no que diz respeito ao Conselho de Segurança da ONU, foram assinadas trinta e três Resoluções após os ataques terroristas de 2001¹³, não descorando as doze assinadas entre 1989 e setembro de 2001, o que demonstra que, das crescentes preocupações, evoluiu-se para uma prioridade central deste órgão.

Relativamente a Portugal, foi aprovada a ratificação da *Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo*, em 9 de dezembro de 1999, através da Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002, de 27 de junho. Atualmente vigora a Lei n.º 52/2003 de 22, de agosto¹⁴, que no artigo n.º 2º define terrorismo da seguinte forma:

“Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o grupo de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar o ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante: a) crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas (...).”

A Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, reforça a ideia de terrorismo como um fenómeno transfronteiriço e violador da paz pública que constitui um crime, previsto e punível no

¹³Dos diplomas aprovados destaca-se, por exemplo, a Resolução 1368 de 12 de setembro de 2001, decidida no dia imediatamente a seguir aos ataques em Nova Iorque e Washington D.C.

¹⁴ Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto com alterações introduzidas pela Retificação n.º 16/2003, de 29 de outubro, Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, Lei n.º 17/2011, de 3 de maio e pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

*Código Penal*¹⁵ (CP) português que artigo 300º faz referência ao “crime de organização terrorista” e, no artigo 301º, ao “crime de terrorismo”.

Seja como for, o Direito Internacional continua a carecer de uma definição única, uniformemente aplicável nos fóruns multilaterais, o que acaba por constituir obstáculos à implementação da justiça no terreno (Galito, 2013). Antes de 2001, a moldura penal nesta matéria em muitos Estados era vaga ou inexistente (Galito, 2013).

3.2. Tipos de Terrorismo e Movimentos Extremistas

Em função dos meios, finalidades, duração, agentes, extensão, forma de atuar, as atividades terroristas são suscetíveis de serem classificadas. No que diz respeito, aos seus objetivos pode-mos classifica-los em objetivos imediatos ou mediatos. Nos objetivos imediatos podemos distinguir dois tipos de terrorismo (Lara, 2013, p. 436):

- O terrorismo indiscriminado visa através do dano ou da morte a um número indiscriminado de pessoas, coagir psicologicamente por meio da instalação de um clima de medo, terror e de vulnerabilidade. Esta forma de terrorismo tem como objetivo imediato a chantagem sobre as estruturas civis, militares ou forças reguladoras de forma a satisfazer determinadas exigências. Ao passo que, o objetivo mediato passa pela apoderação do poder político.
- O terrorismo seletivo procede através do sequestro ou do assassinato de altas individualidades. A chantagem, vingança ou anulação de um obstáculo tem inerente uma estratégia subversiva, com consequências significativas a nível político.

¹⁵ A Lei n.º 48/ 2007, de 29 de agosto, introduziu a 15ª alteração ao Código de Processo Penal, procedendo a uma atualização das definições de terrorismo, criminalidade violenta e criminalidade altamente organizada.

Os ataques terroristas podem ser distinguidos quanto à sua abrangência geográfica, entre terrorismo doméstico (interno) e terrorismo internacional (Bonanate, 1994 citado por Lara, 2013). O terrorismo doméstico ocorre no âmbito interno do Estado, inclui, por isso, o terrorismo Estatal e o terrorismo revolucionário. Já, o terrorismo internacional tem implicações diretas na política internacional como, por exemplo, o terrorismo da “guerra fria” ou terrorismo de guerra que culminou nos avassaladores bombardeamentos de Hiroshima e Nagasaki, em 1945 (Lara, 2013).

Tendo em conta as respetivas motivações e objetivos, Ventura (2004, pp. 200-209) identifica quatro tipos de terrorismo:

- a) Terrorismo de extrema-esquerda versus extrema-direita. O terrorismo de extrema-esquerda tem motivações político-ideológicas que emergem no contexto da guerra fria, entre os EUA e a ex-URSS, relacionadas com o conflito Leste-Oeste e a oposição entre a NATO e o Pacto de Varsóvia. Visavam a supressão dos regimes democráticos, do capitalismo e sistemas imperialistas, e a afirmação do poder político por via de governos de inspiração Marxista-Leninista. Embora mais raros na história contemporânea, o terrorismo de extrema-direita incluiu grupos de inspiração neonazi e outros agrupamentos ligados ao movimento internacional *skinhead*.
- b) O anarquismo, eco terrorismo e movimentos antiglobalização têm motivações político-ideológicas e ecológicas. Caracterizam-se por manifestações de oposição ao capitalismo, à globalização da economia e da atividade humana, revendo-se nos ideais originários dos antigos grupos de extrema-esquerda.
- c) O terrorismo secessionista, separatista e nacionalista com motivações político-ideológicas, religiosas, históricas, étnicas e culturais. Invocam tais motivações para justificar a separação ou a independência de determinadas áreas geográficas (alegadas nações sem Estado). Exemplo de dois grupos separatistas: a *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) e o *Irish Republican Army* (IRA).

d) O terrorismo islamita, com motivações político-ideológicas e religiosas, objetivando a criação de regimes monolíticos governados pelos radicais ditames da *sharia*, a eliminação da democracia, das liberdades e dos direitos humanos, o estabelecimento de um Califado Pan-islâmico a nível global, aniquilação de regimes não Islâmicos e a expulsão dos não crentes das áreas sob influência Islâmica. Silva, T. (2010), na obra *Sociedade e Cultura na Área Islâmica*, refere que as causas¹⁶ que levaram ao aparecimento do fundamentalismo islâmico têm a ver com o fracasso das seculares ideologias ocidentais para solucionar os problemas sociais, políticos e económicos do povo muçulmano, e esclarece:

“é uma reação ao modelo capitalista (democrático e liberal), ao modelo de desenvolvimento não capitalista (de cariz marxista) e ao modelo terceiro-mundista [Lara 1997; 2002; 2009, citado por Silva, T., 2010], denominado terceira via; um modelo independente dos modelos anteriores, gerado no próprio mundo muçulmano como resposta àqueles, mas que acabariam por fracassar”. (p.239)

É com o fracasso deste último modelo que se assiste a um regresso às origens, isto é, o surgimento do fundamentalismo islâmico. Confirmam-se como principais grupos terroristas islâmicos (Torres, 2009; Silva, T. 2010): a Al-Qaeda, o Hamas (Palestina), o Hezbollah (Líbano), as Brigadas de Mártires Al-Aqsa (Palestina) e a Jihad Islâmica (Síria).

¹⁶ Silva, T. (2010) indica as causas que permitem explicar o fundamentalismo islâmico: crise de identidade do mundo árabe; reação ao laicismo, ao reformismo e à secularização; reação etnocêntrica e xenófoba; divisão do Império Otomano; sentimento de humilhação; repulsa simultânea pelo colonialismo, neocolonialismo e pelo socialismo marxista; crise económica e social provocada pelo êxodo rural e pela urbanização explosiva.

3.3. *Modus Operandi* dos Terroristas

As novas vagas terroristas concentram-se em atos com elevado impacto junto das populações, as formas e meios a utilizar vão para além dos métodos mais tradicionais (Simons, 2002):

“Existem ameaças alternativas, cujo leque abarca opções tão distintas como as chamadas “bombas sujas” (explosivos convencionais envoltos em material radioativo) e o clique de um “rato” ciberterrorista, que entre nos sistemas informáticos de um país para minar o abastecimento de água, o tráfego aéreo, os sistemas financeiros e as comunicações. Juntemos a estas ameaças as armas nucleares, químicas e biológicas, capazes de provocar ataques tão ou mais mortíferos”. (p.6)

Passemos a analisar os *modus operandi* mais utilizados, pelos terroristas, no final do século XX e início do século XXI.

3.3.1- Utilização de Suicidas

A utilização de suicidas, na execução de ataques violentos contra o inimigo, tem precedentes históricos que remontam ao século I (Martins, 2010): os “sicários”, guerrilheiros abreus, empregavam este método na luta contra o domínio romano. O recurso a bombistas suicidas, pelos atuais grupos terroristas, consiste em fazer detonar um explosivo que transportam

consigo, junto ao próprio corpo, camuflado pelo vestuário ou nalgum local aonde transitam. A utilização de suicidas, caracterizada por esta forma de atuar, começou a progredir nos anos 80 do século XX, neste contexto é de salientar o contributo do terrorismo fundamentalista islâmico xiita, principalmente pelo Hezbollah, no Líbano e, também, do terrorismo de guerrilha nacionalista dos “Tigres Tamil” na luta pela autonomia política no Sri Lanka (Silva T., 2010).

Nos dias de hoje, este *modus operandi* foi adaptado ao terrorismo indiscriminado patrocinado, em especial, pelo estado islâmico que incute nos combatentes da *jiḥad* a utilização do corpo como a única arma eficaz para lutar contra um inimigo militarmente poderoso, ascende à dignidade dos mártires, em virtude de promessas de natureza religiosa e patriótica (Fonseca, 2009).

Consta-se um significativo incremento da utilização de terroristas suicidas, após 11 de setembro de 2001, entre diversos grupos do terrorismo autónomo e de lobos solitários, os quais Bauer & Raufer (2002, p. 283) caracterizam como “furtivos, dessocializadores (...), indetetáveis antes da passagem à ação”. O Afeganistão, através da ação dos Taliban, foi um dos teatros de guerra que optou pelo recurso aos suicidas-bombistas, com o fim de retomar o poder que lhe foi tirado em 2001 (Silva T., 2010).

Silva, T. (2010, p.221) caracteriza o recurso aos suicidas-bombistas como “(...) uma arma barata, sem necessidade de manutenção e com poucas (ou nenhuma) despesas associadas (...), é um dos principais objetivos provocar um maior número possível de vítimas do lado do inimigo, sem medo algum de morrer”. Os bombistas suicidas configuram-se, na maior parte dos casos, como uma arma estratégica dos pobres, funcionando como uma *smart bomb*¹⁷ que deixa a segurança mundial num estado constante de alerta (Fonseca, 2009).

¹⁷ Vide, a título de exemplo, a referência de Silva T. (2010) ao caso particular do conflito israelo-palestiniano: “(...) funcionam como uma *smart bomb*, que faz tremer, de forma prodigiosa, quer o poder tecnológico do Estado Judaico, quer a sua superioridade militar convencional. Por outro lado, confere-lhes algo que nenhuma outra arma seria capaz de obter: a capacidade para causar sofrimento atroz, sem precedentes, na sociedade israelita” (p.219).

3.3.2- “Bombas Sujas”

As “bombas sujas” constituem uma espécie de “cocktail Molotov” que combinam explosivos correntes a substâncias radioativas. Isto é, uma bomba constituída por explosivos convencionais, tipo dinamite ou T.N.T., envolvidos por materiais radioativos como Cobalto, Estrôncio, Césio, Irídio e Amerício. Quando bomba estoira, o sopro da explosão espalha as poeiras ou as partículas radioativas pela área envolvente, podendo, com a ajuda do vento, atingir áreas afastadas do ponto de deflagração (Fonseca, 2009). Tal capacidade, no caso de atentado bem-sucedido a centro urbano, poderia ceifar a vida de centenas de pessoas em pouco tempo e provocaria uma epidemia de doença crónica entre os sobreviventes – o que tornaria inabitável por décadas bairros inteiros da cidade que fosse atingida (Bauer & Raufer, 2002).

Havendo motivos para preocupações, Bauer & Raufer (2002) chamam à atenção, atente-se no seguinte texto:

“(…) de 1993 a 2001, a agência das Nações Unidas encarregada de vigiar os stocks de matérias físseis recenseou 153 casos de roubo de tais substâncias; assim 183 roubos de substâncias radioativas não suscetíveis de servir para fabricar uma bomba atómica, mas utilizáveis para uma bomba suja.” (p. 248)

O trabalho de informação, reforçado por uma coordenação internacional sem falhas, é essencial para evitar que fundamentalistas consigam obter meios para realizar a sua própria ‘Hiroshima’.

3.3.3– Bombas Atómicas ou Nucleares

O armamento nuclear são bombas atómicas que, genericamente chamadas de bombas nucleares, dependendo da forma como libertam a energia podem ser de fissão ou fusão. Existem bombas de fissão nuclear, fusão nuclear (bomba de hidrogénio), bomba de neutrões, bombas táticas, sendo os efeitos preponderantes de uma bomba atómica¹⁸: a energia térmica e a explosão, a libertação de radiação (Raio X, Gama e Neutrões) e o pulso eletromagnético.

Devemos ter presente que o terrorismo nuclear pode apresentar muitas formas. A este respeito, Martins (2010, p.70) assinala formas distintas que a eventual utilização de armas nucleares ou radioativas, pelos terroristas, pode revestir, a saber:

- confeção e o roubo de uma arma nuclear e a sua detonação;
- sabotagem de uma central nuclear para libertação ou dispersão de materiais radioativos;
- roubar ou sabotar materiais, mecanismos ou dispositivos, nucleares, para detonação de capacidade ;
- atacar a um transporte de materiais radioativos;
- elaboração de uma falsa ameaça nuclear.

A destruição avassaladora que as armas nucleares podem causar fez com que fossem utilizadas apenas uma única vez, sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, precipitando o fim da II Guerra Mundial (Hobsbawm, 2008b)¹⁹. Esta atroz experiência mostrou que a consumação da ameaça nuclear compreende três dimensões: a distância (pode alcançar uma área ilimitada); a quantidade (as consequências mortíferas

¹⁸ Christian, L. (2010). *Universo Nuclear: a História do Universo Construída de Artefactos Nucleares*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico <http://universonuclear.blogspot.pt/>, consultado em 6 de abril de 2015.

¹⁹ O bombardeamento a Hiroshima e a Nagasaki constitui o maior crime de guerra contra civis que, ainda hoje, continua impune. A bomba apelidada de *Little Boy* que caiu sobre Hiroshima, a 6 de agosto de 1945, ditou a morte decretou a morte de 175 mil seres humanos. A 9 de agosto, a *Fat Man* foi a sentença de morte de 74 mil, dos 170 mil, habitantes de Nagasaki (Hobsbawm, 2008b). Soma-se a esta atrocidade humanitária: os milhares de feridos e o futuro hipotecado de várias gerações.

podem ser enormes); e a temporalidade (as consequências tanto podem manifestar-se no momento da explosão ou, através de doenças oncológicas, ao longo de décadas).

As armas nucleares foram, posteriormente, desenvolvidas e aperfeiçoadas no período da Guerra Fria, acompanhado a evolução militar, política e tecnológica dos EUA, Reino Unido, França, URSS e China (Laqueur, 1999). Mais tarde, a corrida ao armamento também se estendeu a países como a Coreia do Norte, Brasil, Israel, Iraque, Líbia e Paquistão que desenvolveram programas nucleares camuflados de programas energéticos (Laqueur, 1999). Este alagamento dos atores nucleares, bem como de aquisição por parte de organizações terroristas de material radiológico, constitui uma inquietude e risco para a paz e a segurança internacional, tanto no que diz respeito a “(...) balaços estratégicos do seu emprego ou na proliferação de *know how* e materiais sensíveis “(Fonseca, 2009, p.65).

3.3.4– Terrorismo Biológico e Químico

Rodrigues (2009)²⁰ considera que o terrorismo biológico ou bioterrorismo faz uso:

“ilegal de bactérias, vírus, fungos, toxinas, etc. contra a população de um país, as suas culturas e o seu gado, por organizações terroristas; para alguns especialistas, inclui também uma dimensão para o material, podendo este estar degradado por agentes biológicos com capacidade de acelerar a sua corrosão ou degradação.” (p.15)

A utilização de armas biológicas é proibida normativamente desde o dia 10 de abril de 1972, aquando da assinatura *Biological Weapons Convencional*²¹, apesar de não ter ainda

²⁰ Rodrigues, A. (2009). “Combate ao Bioterrorismo. Prioridade Nacional”. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://database.jornaldefesa.pt/ameacas/terrorismo/Combate%20ao%20Bioterrorismo%20Prioridade%20nacional.pdf>, consultado em 8 de abril de 2015.

²¹ U.S. Department of State (1975). *The Biological Weapons Convencional*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.state.gov/t/isn/bw/c48738.htm>, consultado em 10 de abril de 2015.

aplicação universal, tem sido alvo de violações. Existe, atualmente, um número significativo de países que mantem em *stock* agentes biológicos, presumivelmente, para uso militar. Sendo que, nesses países, a “fronteira” entre os interesses da investigação científica da aplicação médica e da aplicação militar é facilmente transponível, consoante a vontade política e as circunstâncias (Fonseca, 2009).

Pais (2009, p. 23-29) identifica como agentes utilizados na “guerra biológica: o Vírus da Varíola²² (*Small Pox Víros*) e Vírus da Ébola²³ (*Ébola Virus*); bactérias como a Bactéria da Peste Bubónica²⁴ (*Yersinia Pestis*), Bacilo do antraz²⁵ (*Bacillus Anthracis*) e Toxina botulínica²⁶ (*Clostridium Botitum*). Deste modo, os organismos utilizados como armas biológicas são agentes de doenças infecciosas, cujo sintoma pode, à partida, ser confundido com o de uma doença comum. Na atualidade, os terroristas podem processar agentes biológicos sob uma forma líquida ou seca (Ferreira, 2006).

Segundo Laqueur (1999) tanto o terrorismo químico como biológico:

(...) have to be more than highly toxic; they also need the right atmospheric conditions. Success depends on a variety of factors, including the direction and strength of the wind, the temperature, and other climatic factors. A massive dispersal may have a very limited effect, or it may creat enormous damage. (p. 259)

As armas químicas podem ser usadas contra seres humanos, animais ou plantas, sendo suscetíveis de causar a morte, a incapacidade temporária ou lesões permanentes pela

²² Vírus da Varíola é um vírus de ADN, antes da prática da vacinação em 1979, este vírus era extremamente letal. É um vírus extremamente eficaz na guerra biológica, pois apresenta uma elevada taxa de infeção que se difunde facilmente por contágio, ao qual a maioria da população é sensível (Pais, 2009).

²³ Vírus Ébola, ainda, ativo nos países africanos e do Médio Oriente. De acordo com a OMS, este vírus evidência uma taxa de mortalidade entre 50-90% (Pais, 2009, p. 26). Reconhece-se que, pelo menos até 1992, a URSS produziu grandes quantidades do Vírus Ébola para fins de Guerra Biológica (Pais, 2009, p. 26).

²⁴ Bactéria da Peste Bucólica é transmitida por pulgas, multiplicando-se rapidamente no tecido sanguíneo, podendo provocar lesões letais no sistema respiratório e noutros órgãos (Pais, 2009, p. 27).

²⁵ Calcula-se que 100 Kg de aerossol de antraz, numa área de vasta população, poderia causar a morte a um número compreendido entre 130 000 a 3 000 000 pessoas (Pais, 2009, p. 28). Em 1999, pelo menos 17 países possuíam programas de bioterrorismo utilizando o bacilo do antraz, sendo o Iraque um deles (Pais, 2009, p. 28).

²⁶ Mesmo após a Convenção de Armas Biológicas, em 1972, a Síria, o Irão, a Coreia do Norte e a antiga URSS tinham arsenais de armas biológicas que incluíam a toxina botulínica. Segundo Pais (2009, p. 29), o Iraque admitiu ter produzido 9000 L de toxina botulínica.

toxicidade (Nunes, 2008b). No caso de animais e de seres humanos, esta espécie de “bomba atômica dos países pobres” atinge de forma direta e eficaz o sistema nervoso ou o sistema respiratório, sendo que das substâncias químicas mais utilizadas consta (Fonseca, 2009): o gás Sarin, o gás XV e o gás Mostarda.

O emprego sistemático de armas químicas remota à 1ª Guerra Mundial. O recurso a armas químicas foi, também, frequente durante o conflito Iraque – Irão (1980 -1988), por ambos os lados.

Mesmo depois de ter sido assinada, em 1993, a *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Utilização de Armas Químicas*, a organização nipónica Aum Shinrikyo ignorou-a e, em 1995, com recurso a gás sarin pôs termo a 12 vidas e feriu mais de 5000 pessoas no metropolitano de Tóquio (Combs, 2003).

3.3.5 - Ciberterrorismo

Pollitt (1997, p. 285-289), agente especial do FBI, define Ciberterrorismo como um “(...) ataque premeditado contra informações, dados, sistemas e programas de computadores, com intenções políticas, económicas, religiosas ou ideológicas resultando em violência contra alvos não combatentes de organizações ou agentes clandestinos”.

O progresso tecnológico, sobretudo a partir dos anos 90, permitiu uma maior rapidez e facilidade a uma vasta variedade de informação, a baixo custo, por meio da Internet. Contudo, a Internet como uma rede descentralizada e transnacional, tornou o ciberespaço como um dos teatros de operações do terrorismo à escala global. Santos (2008) esclarece que a internet pode servir, objetivamente, os seguintes interesses para fins terroristas: recolha de informação e preparação de um ataque; propaganda de atos terroristas, atraindo a atenção através da publicidade, transmitindo uma mensagem que visa espalhar o medo na sociedade e salientar a inabilidade dos governos ocidentais; angariação de financiamento através da publicação de *sites* de contas bancárias; e, por fim, para recrutamento de ativos para a causa terrorista.

Atualmente, as ações ciberterroristas podem ser levadas a cabo por atores identificados como *hackers*²⁷, grupos criminosos ou “*Sub-estados*”²⁸ motivados por objetivos políticos (Amaral, Batista & Ribeiro, 2004).

A revolução na informação alterou significativamente as estruturas organizacionais, a natureza e a estratégia dos conflitos. As tecnologias de informação suportam sistemas vitais de organizações internacionais e são um suporte indispensável à gestão de infraestruturas críticas²⁹ nacionais que passam pelo controle das comunicações do sector energético, do sector dos transportes, dos sistemas bancários, do sector de emergência e o controlo do sector médico-sanitário. Santos (2008, p. 29) defende que o “(...) ciberterrorismo está intimamente ligado a ataques de infraestruturas críticas por meio eletrónico”, chamando a atenção para a possibilidade de ocorrer um ciberataque em simultâneo com um ataque convencional ou ataque com armas de destruição massiva, acentuando o impacto do ataque inicial. O que poderia resultar, por exemplo, no bloqueio dos sistemas de monitorização e controlo de infraestruturas críticas, condicionando uma reação eficaz à crise, o que dificultaria a coordenação da resposta civil à emergência (Santos, 2008). Na perspetiva de Laqueur (1999) a futura ação terrorista por via de tecnologias de informação será destrutiva, mas a um nível primitivo.

²⁷ Indivíduos com conhecimentos técnicos que utilizam os computadores e a Internet para fins ilegais ou, mesmo, criminosos com a ajuda de *software* especial.

²⁸ “Sub Estados” referente a pretendentes Estados, Movimentos de Libertação ou Regiões.

²⁹ O Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) considera infraestrutura crítica, a infraestrutura cuja destruição poria em causa a governação, a defesa nacional, a segurança, a capacidade de resistência da nação e a proteção das populações (Santos, 2008). No caso de Portugal, estão assinaladas cerca de 11.000 infraestruturas críticas (Santos, 2008).

3.4. Evolução Histórica - Social do Fenómeno Terrorista

3.4.1. Terrorismo: a cultura do medo, do interesse e do espetáculo

O mundo ocidental, globalizado, cuja abertura da sociedade democrática fornece o mensageiro indispensável à propaganda terrorista, por via da “(...) concorrência desenfreada das grandes empresas de comunicação social de massas (...)”, em que a eficácia da notícia e da imagem acaba por ter um efeito perverso que atinge uma “(...) proporção psicológica e social de dimensões muito maiores (...)”, quando divulgada à escala transcontinental (Lara, 2013, p. 452).

Mas o efeito de espetáculo do terrorismo e o clima de medo, não se restringe à divulgação da imagem e à amplitude da cobertura dada pelos *media*, está também inerente ao próprio ataque terrorista em si (Giroux, 2006). O espetáculo deste fenómeno e o receio dos cidadãos e dos Estados estão também relacionados com as proporções e dimensões, com a imprevisibilidade, o efeito surpresa que um ataque terrorista pode ter e com os métodos empregues pelos terroristas, cada vez mais inovadores e com maior capacidade de destruição (Rogério, 2004). De acordo com Rogério (2004, p. 488), estes fatores são inerentes ao Terrorismo Internacional ou pós-Moderno³⁰ e, sobretudo, ao Super Terrorismo³¹ ou Novo Terrorismo Internacional que “(...) evoluiu para o verdadeiro problema da comunidade dos Estados, no fim do século XX (...)”.

O Terrorismo Internacional ou pós-Moderno surge nos anos 70, caracteriza-se por utilizar métodos distintos como o desvio ou ataques de aviões³², como sucedeu, em 1988, com a

³⁰ A expressão “terrorismo pós – Moderno” é utilizada por Walter Laqueur (1996) in *Post modern terrorism. Foreign Affairs* e está relacionada com a evolução do *modus operandi* dos terroristas.

³¹ Super Terrorismo é uma nova expressão, criada pela obra com o mesmo nome, da autoria de Yonah Alexander e Milton Hoenig (2001), edição de Transnacional Publishers, Nova Iorque.

³² Durante o voo de Roma para Telavive, o desvio do avião El Al foi considerado o marco na viragem do novo terrorismo.

detonação de uma bomba a bordo de um aviação que caiu sobre a localidade de Lockerbie, na Escócia, tendo matado 270 pessoas (Nunes, 2008a). O terrorismo dos decénios de 70 e 80 é, também, caracterizado por utilizar métodos como o sequestro de altas individualidades ou assassinatos violentos como sucedeu no decorrer dos Jogos Olímpicos de Munique, em 1972.

Já o Super Terrorismo compreende a época que vai desde o colapso da União Soviética ao início do século XXI, diz respeito a uma nova fase avançada de terrorismo, fazendo uso de meios, cada vez mais, poderosos e mortíferos, designadamente armas de natureza química, biológica, nuclear e com recurso às novas tecnologias de informação (Lara, 2013). Salientam-se os seguintes acontecimentos, como principais atentados, que deram origem à fase do Super Terrorismo (Lara, 2013, p. 450):

- os atentados ao *World Trade Center* em Nova Iorque, em 1993;
- os atentados ao edifício federal da cidade de Oklahoma, em 1995;
- o atentado ao metropolitano de Tóquio com recurso a gás Sárin, em 1995;
- destruição das torres gémeas do *World Trade Centre* e o ataque ao Pentágono, levado a cabo por membros da *Al Qaeda*, em 11 de setembro de 2001.

É característico do Super Terrorismo: a transnacionalidade; o elevado número de vítimas; e a divulgação da imagem que, muitas vezes, em direto, espalham o medo. É de referir que a transnacionalidade do Super Terrorismo passa também pela cumplicidade de grupos terroristas outrora isolados, pela perda das suas bases territoriais e pela associação de grupos com motivações políticas (Rogério, 2004). No entender de Giroux (2006, p. 25) a “centralidade que os novos media ganharam, não só, enquanto força política e pedagógica tornou-se numa característica definidora da cultura do medo (...)”, através da “emergência do espetáculo do terrorismo, (...) levanta questões relevantes acerca de como o medo e a ansiedade podem ser comercializados (...)” mas, também como os novos *media* têm usado a nova tecnologia para redefinir a verdadeira natureza da própria política, por exemplo, o uso por parte de certos Estados de imagens de violência para justificar o seu monopólio de poder sobre os meios de coerção.

A vulnerabilidade da sociedade consumista, moldada pela informação e pelo impacto do espetáculo associado à imagem, é fortemente atingida. Tal facto, no ponto de vista de Giroux

(2006) exige não apenas uma nova conceção de política, pedagogia e sociedade, mas também levanta questões acerca dos novos *media* e o seu carácter central para a democracia.

3.4.2. O Mundo Após 11/9

The date, September 11, 2001, now has a certain permanence, graven on our collective memory, like a very few others (...) which seem to separate yesterday from today, and then from now. (...)

Up until that moment America had been spared the ravages of the last century of modern warfare. The bombing of the World Trade Center and the Pentagon ended an amazing historical period in American life (...).

(...) and yet none of the terrible carnage of that era took place on our soil. We has come to believe as a people, protected as we were for long by our two great oceans, that we were immune to the awful danger and cruelties and viroses of the rest of the world.”

Halberstam (2001, p.4)

A 11 de setembro de 2001, o Estado mais poderoso do mundo foi atingido no seu coração financeiro, Nova Iorque, e no seu centro nevrálgico político-militar, o Pentágono, em *Washington*. O ataque foi levado a cabo por 19 terrorista que, coordenados pela rede islâmica *Al Qaeda*, sequestraram 4 aviões comerciais³³. Os aviões do voo 11 e o 175 da *American Airlines*³⁴ embateram contra as Torres Gémeas, do complexo empresarial

³³ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico
<http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0911.html>, consultado em 20 de abril de 2015.

³⁴ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico

do *World Trade Center*; o terceiro avião de passageiros, do voo 93³⁵, colidiu contra o Pentágono, a sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, já o quarto avião acabara por cair num campo aberto, na Pensilvânia. Naquele dia fatídico, os ataques da rede fundamentalista islâmica ceifaram a vida a cerca de 3000 pessoas³⁶.

Dada a magnitude do 11 de setembro, qualquer ameaça simples de novos atos terroristas passaram a ter uma atenção redobrada e uma grande cobertura por parte dos *media*, reavivando o medo e a ansiedade da opinião pública, nos anos que se seguiram aos ataques (Nacos, 2006).

Após este acontecimento, “o terrorismo deixou de ser um fenómeno de natureza nacional e regional”, como o IRA ou a ETA, passando para uma “escala internacional, adquirindo uma categoria transnacional” (Mongiardim, 2004, p. 425). Esta ação terrorista, nas palavras de Martins (2010):

“(...) marcou uma profunda transformação na forma como tanto os EUA como a Comunidade Internacional vinham a encarando e combatendo o terrorismo internacional. Na realidade a Al-Qaeda revela-se um fenómeno novo, no domínio não só do terrorismo, mas mesmo no das relações internacionais, aparecendo como uma espécie de “ ‘Estado virtual’ (...) com capacidades (...) de mobilizar, armar e enquadrar milhares de militantes, (...) dominar amplas redes de comunicação, (...) e mesmo de rudimentares apoios sociais para as famílias dos seus “mártires” ou para populações simpatizantes”. (p.31)

<http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0911.html>, consultado em 20 de abril de 2015.

³⁵ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico
<http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0911.html>, consultado em 20 de abril de 2015.

³⁶ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico
<http://www.theatlantic.com/photo/2011/09/911-the-day-of-the-attacks/100143/>, consultado em 22 de abril de 2015.

De acordo com Bauer & Raufer (2002, p. 26) as principais vítimas do atentado do 11 de Setembro, não foram os Estados Nações, manobra inusitada que Ousama Bin Laden escolhera, antes, a economia e as finanças mundiais como novo espaço de guerra. O 11 de setembro abriu portas para uma nova globalização: a da segurança dos Estados desenvolvidos e dos seus aliados, de modo lato “(...) a globalização tornou-se uma realidade graças à privatização do terrorismo, utilizado as facilidades e a ligeireza do sistema (...), onde ontem uma organização hierarquizada, eis agora uma empresa terrorista, copiando a gestão de empresas modernas (...) descobriu a leveza e a organização descentralizada”, cuja amplitude dos atentados provocara um primeiro impacto económico mundial (Bauer & Raufer, 2002, p. 27).

O 11/9 teve, também, um impacto significativo na administração pública, evidenciando disfunções operativas e/ou legais dos sistemas de segurança interna, o que acabou por impulsionar reformas, repensando o modelo de governação. Como refere Haque (2002):

“(...) new antiterrorist laws, institutions, policies, and strategies shows how September 11 has fundamentally changed national and international priorities and concerns, perceptions of internal and external security, roles of the state and bureaucracy, and the nature of relationships between the state and society” (p.172).

3.4.3. A Europa Multicultural num Crescente Estado de Alerta

A Europa tem sido transformada, desde os finais dos anos 60 até à atualidade, por vários grupos terroristas, no palco privilegiado das ações destinadas a dar visibilidade à luta ideológica, à causa israelo-palestiniana ou ao fundamentalismo religioso.

Nos anos 70 e 80, perpetuaram a sua atividade, grupos terroristas de inspiração ideológica de extrema-esquerda, surgiu a Acção Directa, em França; as FP – 25 de Abril, em Portugal; o Baader- Meinhof na Alemanha e as Brigadas Vermelhas em Itália (Khosrokhavar, 2006; Martins, 2010). Ao mesmo tempo, a Espanha e o Reino Unido eram confrontados com, o terrorismo de natureza independentista, a ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) e o IRA (*Irish Republican Army*) (Fernandes, 2014).

O terrorismo islâmico, no caso europeu, é um fenómeno relativamente recente que a Europa viu recrudescer a partir dos anos 90.

O terrorismo islâmico está relacionado, por um lado, com as dificuldades de integração da população imigrante de países muçulmanos, sobretudo, das gerações descendentes de trabalhadores imigrantes que, entre 1960 e 1970, foram atraídos pela Europa industrializada (Khosrokhavar, 2006). Consta-se que o fundamentalismo islâmico em França começou a surgir nos anos 90, Khosrokhavar (2006) chama à atenção que:

“o maior problema em Inglaterra bem como em França é que em ambos existem populações das antigas colónias vítimas do racismo e de desigualdade de facto entre elas e os outros cidadãos. A suspeição de terrorismo causou também uma nova onda de intolerância, que alimentou por seu lado a radicalização duma minoria dentro das suas comunidades muçulmanas por um longo período” (p.80).

Por outro lado, não nos podemos esquecer que a partir da revolução iraniana³⁷ e da invasão do Afeganistão pela União Soviética, em 1979, começaram a surgir grupos terroristas islâmicos, que progressivamente têm vindo a desempenhar um papel de crescente relevância no âmbito do terrorismo internacional (Martins, 2010). Neste contexto, a *Al Qaeda*, criada por Osama Mohammed bin Laden, assume-se como uma “(...) rede de redes consistindo em grupos filiados, células operacionais e redes em mais de 60 países (...)”, incluindo a países europeus, o que lhe proporciona “(...) um raio de ação superior ao de qualquer das redes terroristas anteriores” (Wilkinson, 2006, p.127). De acordo com informação disponibilizada pela EUROPOL (2015, p. 6), nos dias de hoje, “*the Islamic State and al-Qaeda affiliated*

³⁷ Foi instaurado no Irão, em 1979, um regime teocrático islâmico dirigido por sacerdotes xiitas.

groups have the intent, capability and resources to carry out terrorist attacks against the EU and the West “.

Nos anos 80, o Hezbollah estabeleceu a sua presença na Europa, durante o “(...) afluxo de cidadãos libaneses que, tentavam escapar à Guerra Civil Libanesa e aos recorrentes confrontos Israelo-palestinianos” (Marques, 2011). O Hezbollah, formado em 1982, tem vindo a evoluir “(...) de um grupo radical com expressão local para uma rede terrorista transnacional fortemente apoiada pelo Irão e pela Síria (...)” (Marques, 2011, p. 82), além do mais este grupo tem um forte apoio das suas células operacionais disseminadas pelos cinco continentes, através de atividades criminosas e de instituições de caridade. A atividade do Hezbollah na Europa estende-se por diversos países (Marques, 2011): Bósnia, Bélgica, Reino Unido, Itália, Lituânia, Croácia, Chipre, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Itália, Lituânia, Noruega, Roménia, Rússia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

O terrorismo islâmico é hoje uma das maiores preocupações na Europa, para Pinto (2004, p. 449) considera que “(...) a cultura da Jihad Global é agora a tendência mais visível na Europa, uma vez que as grandes capitais europeias se tornaram importante sede de movimentos (...) de confrontação com Ocidente”.

No início do segundo milénio a Europa é assolada por dois atentados de grande envergadura. A 11 de março de 2004, Madrid “acordava com o pior ataque terrorista da sua história”³⁸, dez bombas explodiram em quatro comboios que faziam a ligação entre Alcalá de Henares e a estação madrilenha de Atoch, o episódio ceifou a vida a 191 pessoas³⁹, registando-se milhares de feridos. A justiça espanhola atribuiu, mais tarde, a autoria dos atentados à *Al-Qaeda*, afastando definitivamente a ligação da ETA aos atentados de 11 de março (Franco & Moleiro, 2015).

Em 2005, a capital da Grã-Bretanha foi alvo de terroristas aparentemente ligados à *Al-Qaeda*. Muçulmanos de nacionalidade inglesa coordenaram o ataque a um autocarro e,

³⁸ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico <http://pt.euronews.com/2014/03/11/ha-10-anos-madrid-acordava-com-o-pior-ataque-terrorista-da-sua-historia/>, consultado em 28 de abril de 2015.

³⁹ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1034585&especial=11%20de%20Mar%E7o&seccao=MUNDO, consultado em 8 de abril de 2015.

simultaneamente, a três comboios metropolitanos, causando mais de cinquenta mortos (Martins, 2010).

Mas os ataques terroristas em solo Europeu não se esgotam nestes acontecimentos passados. Nos últimos anos, Espanha⁴⁰ e França⁴¹ têm sido os países da UE que registam maior número de ataques terroristas (EUROPOL, 2015).

O primeiro atentado na Copenhaga ocorre, em 15 de fevereiro de 2015, num centro cultural, aonde se realizava um debate sobre o islamismo e a liberdade de expressão⁴², em frente a uma mesquita. O autor, Omar El-Hussein, de 22 anos, matou dois civis e feriu cinco polícias.

A 19 de março de 2012, a França reviveu mais um episódio de violência que se tem perpetrado nos últimos trinta anos contra a comunidade judaica, daquela vez um atirador de *scooter* abriu fogo sobre uma escola judaica de Ozar Hatorah, em Toulouse⁴³. A 7 de janeiro de 2015, a França volta a ser atingida pelo terror do extremismo islâmico. Os irmãos Said e Chérif Kouachi, ambos de nacionalidade francesa e origem argelina, atacaram os escritórios do jornal satírico *Charlie Hebdo*, no centro de Paris, matando doze pessoas⁴⁴. A razão do crime eram as capas do semanário, nas quais os cartoonistas do *Hebdo* retratavam de forma irónica e corrosiva o profeta Maomé. No dia seguinte, Amedy Coulibaly que fazia parte da mesma célula terrorista dos irmãos Kouachi, assassinou uma mulher-polícia em Montrouge, horas depois sequestra clientes numa mercearia judaica. Em três dias, registam-se 17 mortos⁴⁵. O número de inocentes mortos, vítimas de atentados terroristas, em 2015, aumentou significativamente com uma série de atentados coordenados em sete locais

⁴⁰ “In Spain, reported terrorist attacks continued to decrease from 54 in 2012, to 33 in 2013, to 18 in 2014” (EUROPOL, 2015, p. 9).

⁴¹ “In France, the number of reported terrorist attacks decreased from 125 in 2012, to 63 in 2013, to 51 in 2014” (EUROPOL, 2015, p. 9).

⁴² Informação retirada do seguinte endereço eletrónico:

<http://www.theguardian.com/world/2015/feb/16/copenhagen-attacks-danish-police-charge-two-men>, consultado em 10 de maio de 2015.

⁴³ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico:

http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2370815&seccao=Europa, consultado em 28 de abril de 2015.

⁴⁴ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico

http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2015/02/20/attentats-de-paris-recit-detaille-des-trois-jours-qui-ont-change-la-france_4580095_4355770.html#introduction, consultado em 28 de Abril de 2015.

⁴⁵ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico:

http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2015/02/20/attentats-de-paris-recit-detaille-des-trois-jours-qui-ont-change-la-france_4580095_4355770.html#introduction, consultado em 28 de abril de 2015.

distintos, por oito homens que, na noite de sexta-feira, 13 de novembro, semearam o terror em Paris e em Sant Denis⁴⁶:

- foram disparados tiros contra o terraço de *La Casa Nostra*, um restaurante de comida italiana, na rue de la Fontaine-au-Roi, por um homem empunhando uma metralhadora;
- dois atiradores dispararam, durante vários minutos, na direção do terraço do restaurante *La Belle Équipe*, na rue de Charonne no 11º arrondissement;
- um atirador detonou seu colete suicida na Boulevard Voltaire, nas proximidades do teatro Bataclan;
- três explosões ocorreram perto do Stade de France, no subúrbio de Saint-Denis, durante um jogo de futebol entre as seleções da França e da Alemanha, onde o presidente francês François Hollande estava presente;
- quatro homens, vestidos de preto e segurando fuzis AK-47, entraram no salão do teatro Bataclan e abriram fogo contra o público (cerca de 1.500 pessoas) que assistiam ao espetáculo da banda de rock Eagles of Death Metal.

Estes atentados perpetrados por três comandos terroristas que agiram coordenadamente, mataram cerca de 130 civis e feriram mais de 350 pessoas.

No rescaldo da detenção de Salah Abdeslam, pela polícia belga em Bruxelas, foragido desde os atentados de 13 de novembro em Paris, a Europa voltou a “sangrar por causa do Daesh”. Em 22 de março de 2016, uma dupla explosão provocada por Khalid e Ibrahim, dois suicidas que realizaram os atentados, em Bruxelas, no aeroporto de Zaventem e na estação de metro de Maelbeek, mataram 35 pessoas e feriram mais de 300 pessoas⁴⁷.

⁴⁶ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/11/20/01016-20151120ARTFIG00404-attentats-du-13-novembre-retour-sur-une-semaine-meurtriere.php>, consultado em 15 de dezembro de 2015.

⁴⁷ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.wsj.com/articles/belgium-charges-three-more-with-terrorism-as-victim-toll-reaches-35-1459159844>, consultado em 28 de março de 2016.

Estes são alguns exemplos de ataques terroristas, com motivações fundamentalistas islâmicas, que marcam a Europa, no Século XXI.

O maior risco com que a Europa se tem deparado, em relação ao terrorismo, é a crescente fuga de cidadãos nacionais, sobretudo para a Síria e Iraque, para filiação a grupos terroristas com ligações à *Al-Qaeda* que aumentou significativamente em 2013 (EUROPOL, 2014). A ameaça terrorista na UE tende a aumentar exponencialmente, quando se fala do possível retorno destes *jihadistas* europeus, eles podem proporcionar apoio logístico, financeiro e recrutar (Franco & Moleiro, 2015). Soma-se, ainda, a tais possibilidades a eventual capacidade e contactos para realizar ataques terroristas dentro do espaço europeu.

A multiplicação de grupos terroristas no entorno a sul da Europa, resultante da destruturação de Estados fragilizados do Norte de África, nos espaços de conflito no Mali, Iémem, Egipto e, nomeadamente, a recapacitação de grupos terroristas ativos no palco sírio-iraquiano, projetaram o Grupo do Estado Islâmico como o novo líder da *Jihad Global*, constituindo, em 2016, a principal ameaça externa à segurança interna europeia. Consequentemente, com o ressurgimento desta componente externa, o *Relatório Anual de Segurança Interna 2015* dá-nos conta de uma alteração do paradigma da ameaça terrorista no território europeu que, até 2014, tinha sido de cariz marcadamente *homegrown*:

“(...) o controlo de território em países na região do Médio Oriente permitiu a estas organizações desenvolverem eficazes máquinas de propaganda mediática, implantar técnicas campos de treino (designadamente em combate em meio urbano), aperfeiçoar técnicas e táticas operacionais, apreender/desenvolver armamento sofisticado e expandir redes de apoio em território europeu a que o grupo do Estado Islâmico recorreu, por exemplo, para o planeamento/perpetração dos ataques de NOV15, em Paris”. (p.79)

O financiamento ao terrorismo tem sido conseguido tanto através de meios legais, como ilegais. Das fontes legais constam-se (EUROPOL, 2015; Marques, 2011): as “empresas de fachada”; organizações não-governamentais; doações de caridade ou solidariedade e transferências informais de dinheiros. Os meios ilegais para a obtenção de financiamento

estão ligados à corrupção, branqueamento de capitais, narcotráfico, tráfico de drogas, de armamento, tráfico de seres humanos e ao roubo (EUROPOL, 2015).

3.5. Portugal e a Ameaça Terrorista

Entre a “Revolução dos Cravos” e a institucionalização, em 1976, de um regime pluralista e democrático, Portugal viveu um período de grande instabilidade. A instabilidade não se estendeu apenas à esfera política, mas também à esfera da segurança interna, aonde o terrorismo foi uma realidade que perseguiu, com o rebentamento de engenhos explosivos, assassinatos e uma onda de criminalidade que afetou o quotidiano dos portugueses. No âmbito da segurança interna, os primeiros governos constitucionais adotaram políticas pontuais, ainda que dispersas, com a intenção de “(...) reforçar a autoridade do Estado, da liberdade, da segurança e da confiança nas polícias” (Guedelha, 2013, p.1).

3.5.1. O Cenário da Atividade Terrorista dos Anos 70 e 80

Na madrugada do dia 25 de abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas (MFA), sob coordenação do major Otelo Saraiva de Carvalho, levou a cabo um golpe militar que pôs fim à mais antiga ditadura da Europa.

O período compreendido entre 1974 a 1975 é marcado por uma enorme agitação social, pela multiplicação dos centros de poder e por violentos confrontos políticos. Em 11 de março de 1975, há uma tentativa de Golpe militar fracassado que é tomado como uma “ameaça contra revolucionária” contribuindo para acentuar o radicalismo (Reis, 1985). Forma-se o Conselho da Revolução como órgão executivo do MFA. Evidenciando, uma clara ligação ao ideário e

ao Programa Comunista, o Conselho da Revolução orienta o Processo Revolucionário Em Curso (PREC), com o propósito de conduzir o país ao socialismo (Ferreira, 1994).

A oposição entre as forças políticas atinge o rubro, no verão de 1975, culminado em gigantescas manifestações de rua, assaltos a sedes partidárias, com maior incidência sob as sedes do PCP, e na proliferação de organizações armadas revolucionárias de direita e de esquerda (Cervelló, 1994). O clima de crescentes tensões são o rastilho para um último golpe militar, em 25 de novembro, levado a cabo pelos paraquedistas de Tancos, em defesa de Otelo e do processo revolucionário (Cervelló, 1994). Este golpe que, colocara o país à beira de uma guerra civil, acabou por frustrar a tomada da esquerda revolucionária ao poder. Ficava, deste modo, aberto o caminho para a implantação de uma democracia liberal e a expectativa da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) (Ferreira, 1994).

No plano institucional, após 1974, procede-se à dissolução das instituições democráticas do Estado Novo e a edificação de um novo sistema institucional democrático (Moreira, 1994). Este colapso inicial nas instituições pela revolução foi conseguido pela força da lei, de pólos de decisão centralizados. Consequentemente os partidos políticos, quer os oriundos da clandestinidade e da luta da ditadura, quer os que se formaram no contexto da instauração das liberdades democráticas, foram consolidando instituições fortemente hierarquizadas (Ferreira, 1994).

No centro da evolução institucional está a *Constituição de 1976*⁴⁸ e o seu desenvolvimento. Esta reconhecia e confirmava, enquanto lei fundamental, o *acquis revolutionnaire* consubstanciado nos direitos fundamentais, nas instituições democráticas, nas transformações económicas e sociais (Moreira, 1994). A Constituição de 1976 não incluiu no seu texto o conceito de segurança interna, no entanto dedicou o artigo 272º à “*Polícia*” cujo dever é “*defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos*”. Concluía-se, em 30 de setembro de 1982, a 1ª revisão constitucional que introduz o conceito de segurança interna, como uma das funções da “*Polícia*” e adicionou o ponto n.º 4 que antecipou o regime legal das forças de segurança - “*a lei fixa o regime das forças de segurança*” (Guedelha, 2013, p.2), neste seguimento, mais tarde, será aprovada a lei que prevê a criação de Brigadas

⁴⁸ Constituição de 1976, aprovada pela Assembleia Constituinte, em 2 de abril de 1976, entra em vigor a 25 de abril de 1976.

Anticrime⁴⁹ e a 1ª Lei de Segurança Interna⁵⁰. Foi ao nível das instituições políticas que a Constituição de 1976 acartou maiores alterações. O Conselho da Revolução foi abolido, como órgão coadjuvante da Presidência da República, o que libertou o poder central de qualquer condicionamento militar (Reis, 1985). As Forças Armadas passaram a estar subordinadas ao poder político⁵¹ assente na legitimidade democrática (Reis, 1985), do mesmo modo, limitou-se os poderes do presidente e ampliou-se os da instituição parlamentar.

Em Portugal, durante as décadas de 70 e 80, podia-mos considerar os seguintes grupos ligados à atividade terrorista (Camacho, 2011; Ferreira, 2014; Monteiro, 2011; Nunes; 2008a; Pereira, 2004): de um lado os de extrema direita surgem logo após a revolução de 1974, os Comandos Operacionais para a Defesa da Civilização Ocidental (CODECO) e o Exército de Libertação de Portugal / Movimento Democrático de Libertação de Portugal (E)LP/MDLP), com o objetivo de combaterem as forças comunistas e de extrema esquerda; do outro a extrema-esquerda, integrada pelas Forças Populares 25 de Abril (FP – 25). Para além destes grupos terroristas nos quais vamo-nos focar de seguida, deixa-mos a indicação de algumas organizações apelidadas como terroristas que surgiram no período pré-revolucionário do 25 de abril (Cervelló, 1993): ARA (Ação Revolucionária Armada); PRP-BR (Partido Revolucionário do Proletariado – Brigadas Revolucionárias) e o LUAR (Liga de Unidade e Ação Revolucionária).

O clima de instabilidade social e política consubstanciava-se na ”diminuição da autoridade do Estado e o clima tenso das relações sociais conduzem ao alastramento das ações violentas e ao recrudescimento de ações terroristas” (Afonso, 1994, p. 67).

No Verão de 1975, as divergências entre as forças políticas atinge o rubro: em 21 de junho de 1975, Brigadas Revolucionárias (BR), braço armado do Partido Revolucionário do Proletariado (PRP), passa à clandestinidade; em Agosto, desse mesmo ano, organizações armadas de extrema-direita lançam ataques contra cedes e personalidades de partidos de esquerda (Camacho, 2011).

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de agosto.

⁵⁰ Lei 20/87, de 12 de junho.

⁵¹ Reis (1993) esclarece que “ a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, por seu turno, consagrou a subordinação do poder militar ao poder político democrático, atribuindo ao Governo, ao Conselho Superior de Defesa Nacional, à Assembleia da República e, em menor escala, ao presidente da República importantes competências neste domínio” (pp. 383-384).

Os alvos mais emblemáticos das ações terroristas levadas a cabo por partidos de extrema-direita foram as sedes do Partido Comunista Português, a Embaixada de Cuba e a morte do Padre Max, em 2 de abril de 1976, por explosão de uma bomba (Monteiro, 2011).

Entre 1980 e 1987, Portugal sentiu os efeitos da organização terrorista de extrema-esquerda, as FP-25 concretizaram uma série de atentados dos quais constavam assassinatos, sendo-lhes imputados 18 mortes (Nunes, 2008a). A primeira manifestação foi realizada, em 20 de abril de 1980, com a divulgação de um comunicado intitulado *Manifesto do Povo Trabalhador* e o rebentamento de um elevado número de artefactos explosivos (Ferreira, 2014). A sua ação passou, ainda, por uma “ série de assaltos a bancos, viaturas de transporte de valores, a repartições públicas e até contra instalações e funcionários das forças de segurança” (Nunes, 2008a, p.90).

O *Dossier Terrorismo*⁵² (1977) espelha o terrorismo político que se fazia sentir na época, em Portugal, pode ler-se as motivações que orientavam as FP-25 de Abril:

“Pelos períodos que marcam os seus surtos, o terrorismo revela que o seu verdadeiro objectivo é a contestação violenta das instituições e o regime democrático. Enquadradas no plano geral de subversão fascista as vagas terroristas têm, em cada momento, o objectivo muito concreto de fazer pressão para obter resultados políticos imediatos. O terrorismo é a continuação, por outros meios, da acção dos partidos reaccionários contra as conquistas da Revolução portuguesa e as forças que defendem essas conquistas.

A coordenação das ações terroristas, o seu enquadramento político, a identidade técnica na execução, mostram de que forma inequívoca que

⁵² *Dossier Terrorismo*, documento que compila informações que abrange as ações terroristas entre maio de 1975 e abril de 1977. Através da organização, sistematização e tratamento de notícias e documentos dispersos, este *dossier* dá a conhecer as redes terroristas que operam em Portugal, suas cumplicidades e apoios, e apura a extensão da vastíssima conspiração que põe em causa democracia portuguesa da época.

existe uma organização nacional-contra revolucionária e um comando centralizado da contra revolução.”(pp.13-14).

Por outro lado, o Ministério da Justiça (1987, p. 11)⁵³ classificou as FP- 25 de Abril como “organização de terrorismo urbano em Portugal”, cuja tática do projeto global passaria por “(...) desestabilizar o sistema através de todas as formas de luta, incluindo a violência armada”, gerando desta forma o terror, a insegurança, medo e intimidação “(...) de agentes de actividades económicas, aceitando eventualmente a eliminação física de agentes policiais como objectivo global”. Tendo em vista a concretização dos seus propósitos, as FP -25 de Abril estruturaram-se com componentes e subcomponentes que funcionavam articuladamente. Consta-se no documento do Ministério da Justiça (1987, p. 145), as seguintes componentes:

- a) Uma Componente político - partidária – Componente Legal ou Aberta, designada por Organização Política de Massas (OPM);
- b) Uma Componente clandestina, designada por Estrutura Civil Armada (ECA) – Estrutura Operacional ou Estrutura, constituída por civis armados;
- c) Uma Componente Clandestina fechada, designada por *Quartéis*, da qual faziam parte militares do quadro permanente e milicianos;
- d) Uma componente personalizada e unitária, funcionando simultaneamente como motivação e garantia do *Projecto Global da Organização*, designada por *Otelo Saraiva de Carvalho, Óscar*.

É de salvaguardar que esta estrutura orgânica, manifestamente provada, foi confessada na contestação de Otelo Saraiva de Carvalho (Ministério da Justiça, 1987).

Para além do terrorismo doméstico, de cariz político, da responsabilidade dos Comandos Operacionais para a Defesa da Civilização Ocidental, do Exército de Libertação de Portugal e das FP-25 de Abril, ainda nas década de 70 e 80, Portugal foi palco de três importantes atos terroristas de cariz internacional (Monteiro, 2011; Torres, 2009):

- O embaixador de Israel em Portugal, Ephraim Eldar, foi vítima de uma tentativa de homicídio, em 13 de novembro de 1979, por parte da *Organização Nasserista para*

⁵³ In Ministério da Justiça (1987). *Caso das FP-25 de Abril: alegações do ministério público*. Lisboa

a Libertação dos Presos no Egipto. O atentado provocou a morte a um agente da PSP e vários feridos.

- Em 7 julho de 1982, o grupo terrorista arménio (*Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia*)⁵⁴ atacou a embaixada da Turquia, em Lisboa, causando feridos e três mortos.
- Em 10 de abril de 1983, o fundador da Organização para a Libertação da Palestina e membro do seu Conselho de Guerra, Issam Sartawi foi assassinado, por três elementos da Organização Terrorista de Abu Nidal, nas instalações do Hotel de Montechoro, no Algarve, onde estava a decorrer o Congresso da Internacional Socialista.

Todos estes acontecimentos evidenciaram a “vulnerabilidade de Portugal ao terrorismo e os riscos que este representava para a consolidação da democracia” (Monteiro, 2004, p. 461).

3.5.2. Portugal na rota terrorista?

Portugal tem sido percecionado como uma plataforma para a obtenção de apoio logístico (RASI, 2001; 2006; 2008), em especial na vertente da documentação falsa, sendo conhecidos alguns casos de deslocação de extremistas ao nosso país (RASI, 2007; 2008).

Sabe-se, hoje, que Portugal já foi visitado, várias vezes, por indivíduos suspeitos de ligações a atividades terroristas e no decorrer de vários processos de investigação foram encontrados documentos portugueses falsos, armamento semelhante ao utilizado no nosso país de origem

⁵⁴ ASALA (*Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia*) operou entre 1975 e 1986, o objetivo principal da sua ação visava o assassinato de políticos e diplomatas.

e referência a contatos em território nacional (Nunes, 2008a). Torres (2009) refere que elementos ligados ao 11 de setembro refugiaram-se em Portugal e/ou Inglaterra:

“(...) também passaram por aqui [Portugal] antes do 11 de setembro, pessoas como Mohamed Zouaydi, financiador da Al Qaeda para a Europa ou Said Chedahi, conhecido angariador de recrutas, o qual até já tinha passaporte português, provavelmente um dos mais de 4.500 furtados entre 1996 e 2001 em vários consulados portugueses”. (p.85)

Passaram também por Portugal indivíduos com ligações à ETA, como Ander Múgica Andonegi, Óscar Ortiz, Antoni Erazo, Telletexea Mai e José Luís Urrusolo Sistiaga (Nunes, 2008a).

Em 2005⁵⁵, Abu Salem, alvo de mandato de captura internacional, foi detido em Lisboa, sendo acusado de ser um dos responsáveis pelo ataque em Bombaim que, em 1993, causou a morte a 257 pessoas. Ainda no seguimento de um mandato de detenção internacional, emitido pela solicitação de entidades italianas, em 2007, foi extraído de Portugal para Itália um cidadão argelino, país onde estava a ser investigado por ligações ao terrorismo (RASI, 2007): acusado de prestar apoio logístico a uma rede terrorista transnacional.

No decorrer do ano de 2009, a cooperação e a partilha de informações com as autoridades espanholas, indicam fortes indícios da existência de uma estrutura estável de apoio logístico a operacionais da ETA em território nacional (RASI, 2009). Mais tarde, em 2010, no decorrer do desmantelamento de células terroristas em países europeus não foram encontradas ligações a indivíduos ou organizações em Portugal (RASI, 2010).

No entanto, Torres (2009) apontava a possibilidade da Península Ibérica poder tornar-se um objeto incontornável da *Al-Qaeda no Magreb Islâmico* (AQMI), com o patrocínio do núcleo de Bin Laden. Uma vez que, uma parcela significativa do território português, incluindo Lisboa, com especial preponderância para a região Algarvia, outrora fora parte integrante do

⁵⁵ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico:
http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=4420287, consultado em 19 de maio de 2015.

*Al-Andalus*⁵⁶. No caso de Portugal, este despertar islâmico para a causa andaluza, pode ser “mitigado com o revivalismo do nosso contributo para as Cruzadas, que ainda hoje paira na consciência islâmica” (Torres, 2009, p. 91-92). Não há muito tempo, coincidindo com o mandato concedido a AQMI, o núcleo-duro da AQ referiu-se ao *Al-Andalus* (Torres, 2009). Lembramos que na década de 1990, deu-se início a uma nova vaga de imigrantes árabes, maioritariamente do Paquistão e do Bangladesh, mais suscetíveis à radicalização *jihadista* (Khosrokhavar, 2006).

Entretanto, em 2011, foi criada uma plataforma *jihadista*, a Sharia4Spain (S4S) que defende “a destruição do sistema constitucional espanhol e português e o estabelecimento da sharia e do sistema de califado em toda a Península Ibérica”, é de ressaltar que esta plataforma está sob a atenção da Guarda Civil espanhola (Franco & Moleiro, 2015, p. 104). A Brigada *Al-Andalus*⁵⁷, cujo rasto da sua atividade era bem visível em documentos e vídeos nas redes sociais foi desmantelada, no verão de 2014, ficando detidos 15 terroristas (Franco & Moleiro, 2015).

Uma das crescentes inquietações que tanto tem preocupado as autoridades portuguesas, assim como as europeias, é a fuga de nacionais para a *jihad* islâmica. Cada vez mais, *jihadistas* são aliciados em Portugal e, através de Londres, França e Espanha são redirecionados para participar na *jihad* internacional. Com destino à Síria, calcula-se que estejam mais de uma dezena de *foreign fighters* portugueses (RASI, 2014). Em 2013, a PJ dá-nos conta que recebeu 62 alertas de terrorismo (RASI, 2014). No ano anterior, um *jihadista* português esteve envolvido no sequestro de dois jornalistas ocidentais (RASI, 2013). Os recrutas passam por uma série de campos de treino, experiências e aprendizagens que os tornam amplamente mais perigosos.

É facto que não há registos que garantam com firmeza a intenção de levar a cabo um atentado terrorista em Portugal, pelo menos que fosse tornado público. No entanto, não deixa de se tornar preocupante a ideia de uma Península Ibérica unificada pelo extremismo islâmico e a possibilidade de albergarmos células adormecidas. O perigo do fenómeno transfronteiriço ideológico de células associadas à AQ, reforçado pelas novas tecnologias de informação e

⁵⁶ Em árabe “Península do Atlântico”, refere-se ao reino muçulmano estabelecido na Península Ibérica de 711 a 1492.

⁵⁷ Brigada *Al – Andalus*, rede de captação *jihadista*, liderado por um expressionário de Guantánamo. A sua base de apoio foi estabelecida, pelo marroquino Lahcen Ikassrien, durante vários meses no Centro Cultural Islâmico de Madrid (Franco & Moleiro, 2015).

exemplificado no crescente número de *foreign fighters*, descortina o mito de que Portugal não está incluído na rota terrorista. O *jihadismo* de natureza autóctone⁵⁸, incluindo os lobos solitários, constituem uma ameaça imprevisível que requiere a preparação e atenção das Forças e Serviços de Segurança (FSS).

Não têm sido detetados “indícios de que o nosso país constituísse um alvo prioritário para atentados das redes extremistas afiliadas ou sob influência ideológica da Al Qaida” (RASI, 2008). No entanto, Leandro (2008) argumenta que é “(...) ingénuo pensar que Portugal nunca será atacado”, lembra que Portugal é “ (...) membro ativo de várias organizações internacionais (...)” e, como tal,

“tem a obrigação de garantir a sua própria segurança, de dar apoio aos seus aliados e de participar em missões em longínquos Teatros de Operações (no âmbito da ONU, da NATO e da EU) onde se podem estar a organizar e a treinar os núcleos de planeamento, diretivos e executivos dessas organizações terroristas”. (p.9)

Aliás, as últimas notícias, em 2015, dão-nos conta de militares portugueses que partem para Bagdad, para apoiar, através de treino e formação, o exército iraniano na luta contra o Estado Islâmico⁵⁹.

⁵⁸ O *Jihadismo* de Natureza Autóctone caracteriza-se pela doutrinação de indivíduos criados e nascidos na Europa, nos fundamentos dos grupos *jihadistas*.

⁵⁹ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico http://www.rtp.pt/noticias/pais/militares-portugueses-partem-para-apoiar-combate-ao-estado-islamico_v824170, consultado em 2 de agosto de 2015.

CAPÍTULO III – *GOVERNANCE* DE SEGURANÇA

4. Governança de Segurança em Resposta à Ameaça do Terrorismo

No modelo Vestefaliano⁶⁰, o Estado agia num quadro internacional simples, existia uma clara distinção entre ordem interna e ordem internacional. Era o Estado que detinha o monopólio do uso da força e das relações internacionais, assumindo-se como o único ator de segurança, situação que tem vindo a alterar-se (Hänggi, 2005; IPRI 2006a). Pois, o fim da Guerra Fria, o aceleramento da globalização e a diluição das fronteiras exigiram alterações no modelo de segurança, motivando a reformulação do antigo conceito de segurança (Nunes, 2004; Hänggi, 2005). Assim sendo, o alargamento do conceito de segurança faz-se ao nível dos atores, do objeto e dos instrumentos de segurança (IPRI, 2006b). A densificação do conteúdo de segurança tem vindo a estende-se a quatro vetores (IPRI, 2006a, 2006b):

- 1º Vetor que alarga a segurança a vários domínios tendo em conta a qualidade de vida
- 2ª Vetor alarga a multiplicidade de atores que produzem e distribuem este “bem” público de forma subsidiária e complementar. A nível nacional, para além dos Estados descentralizarem competências locais, há cada vez mais um número crescente de atores privados que passaram a fornecer a segurança. A nível internacional, há uma tendência do reforço da segurança coletiva que

⁶⁰ Tratado de Vestefália, assinado em 1648, iniciou o moderno sistema internacional, estabelecendo consensualmente, entre os Estados que o assinaram, princípios de soberania nacional.

passa pela dependência dos Estados a redes, através da criação de sistemas de informação, redes de peritos e pontos de contacto

- 3ª Vetor alarga o objeto da segurança que não se limita apenas às questões do Estado mas também das pessoas, nas palavras de Hänggi, (2005):

“(...) security issues should not be addressed on the traditional and international levels alone, but take into account the security concerns of individuals and groups. This led to the emergence of alternative security concepts such as “human security” and “societal security”. (p.5)

- 4º Vetor alarga os instrumentos de segurança, não se limitam apenas ao uso da força, passam também a equilibrar-se ao “longo de um *continuum* que varia entre *soft power* e *hard power* (IPRI, 2006b, p. 25).

Perante a densificação do conteúdo da segurança para fazer face ao novo quadro de ameaças, como o terrorismo, torna-se necessário uma mudança de paradigma que pode ser encontrado na ideia de *governance* de segurança (Hänggi, 2005; IPRI, 2006a, 2006b; Kirchner & Sperling, 2007). Na nova governança de segurança, no contexto de globalização, os sistemas de segurança dos Estados integram múltiplos atores que atuam em *Multi-Level* (vide Figura 1).

Tabela 2: *The multi-level, multi-actor concept of governance*

Level	Actors	International Institutions	Governments	Private actors
System	Global / International / Regional Governance			
State	National / Domestic Governance			
Sub-state	Local Governance			

Fonte: (Hänggi, 2005, p. 7)

Ao nível do sistema internacional, governança de segurança refere-se à "arquitetura da segurança" nos níveis global e regional, medido pelo grau de fragmentação da autoridade, tanto ao nível global, como regional (Hänggi, 2003):

“(...) Europe is certainly the world region which has witnessed the strongest transformation of the security system in terms of a development from government to governance. Not only have national governments and international institutions such as the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU) expanded their security functions in the post-Cold War period, but also a variety of private actors, ranging from charities to private security companies, have emerged in local, regional and trans-regional security” (p.7).

A variedade e multiplicidade de atores de segurança, particularmente no contexto europeu, têm a ver com a diversidade e complexidade do novo quadro de ameaças à segurança que ultrapassa as capacidades dos Estados para responder de forma unilateral. Questões de eficácia e de eficiência, assim como a compatibilização e gestão de recursos e de competências em resposta a situações de emergência, compelem os Estados a cooperar com uma variedade de ONG e atores internacionais (Kirchner & Sperling, 2007). Esta observação pode ser corroborada pela *“(...) recent profusion of transnational cooperative networks and institutions”* (Graybow & O’Brien, 2000, citado por Kirchner & Sperling, 2007, p. 9). De acordo com Boer *et al.* (2007) a ameaça do terrorismo figura a oportunidade de criação de novas redes de segurança:

“(...) terrorism, is today the object of international mosaic of governance arrangements. Traditional hierarchical institutions are complemented by more horizontal, network-like arrangements. (...) the counter-terrorism in particular, are increasingly governed by a networked type of governance.”

(p.1)

No entanto, Boer *et al.* (2007) advertem que o número crescente instituições em rede, característico da dimensão horizontal de *governance*, pode ser motivo de preocupação, tendo em conta uma perspetiva normativa que visa garantir a legitimidade de instituições públicas, numa arena política altamente sensível como a luta antiterrorista.

A nível estatal, a governança de segurança refere-se à organização e a administração do setor da segurança (*Security Sector Governance*). O setor de segurança compreende (Hänggi, 2003):

“(...) all the bodies whose main responsibilities is the protection of the state and its constituent communities - ranging from the core structures such as armed forces, polices and intelligence agencies to those institutions that formulate, implement and oversee internal and external security police”. (p.8)

Nesta lógica, em “*multilevel governance*” as competência de tomada de decisões são compartilhadas por atores em diferentes níveis, este modelo comporta uma dimensão vertical e uma dimensão horizontal (Groenendijk, 2003). No modelo “*multilevel governance*” (vide Figura 1) a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal e polícia local), o nacional (polícia nacional) e o internacional (por exemplo, EUROPOL e INTERPOL) (IPRI, 2006a).

Figura 2: *Multi-level de governance da segurança*



Fonte: (Adaptado de Koliba *et al.*, 2011, p. 143)

Na perspetiva de *governance*, os elementos públicos do setor da segurança são os responsáveis pelo exercício do monopólio estatal (Bryden & Hänggi, 2004).

Tal como em outras áreas do setor público, o setor da segurança está sujeito aos princípios da boa governança como *accountability*, transparência e participação democrática.

Do ponto de vista institucional, Hänggi (2003, p.16) aponta as boas práticas⁶¹ inerentes à governança democrática do setor da segurança:

1. Um quadro constitucional e legal que institui a separação de poderes (legislativo, executivo e judicial) e define claramente as tarefas, direitos e obrigações do setor de segurança dentro dos controlos e equilíbrios institucionais;
2. Controlo civil e gestão do sector da segurança por parte do governo (controlo sobre os ministérios relacionados com a segurança e a instituição militar, com distinção de responsabilidade de funções entre o civil e militar);

⁶¹ Hänggi (2007) considera o seguinte: "*This body of political norms and widely recognized principles and practices effectively constitute an ideal-type of security sector governance, which, at present, no country anywhere in the world is able to match in its entirety. Though there are no universally accepted models, let alone definitive solutions, civilian supremacy and legislative accountability (or civilian parliamentary control) of the security sector are widely recognized as being the most crucial elements of the concept of democratic governance of the security sector*" (p. 17).

3. Controlo parlamentar e supervisão do sector da segurança (inclui aprovação de orçamentos e leis relacionadas com a segurança, defesa, estratégia, reestruturação do sector da segurança, ratificação de acordos internacionais sobre questões de segurança);
4. Controlo judicial - o setor de segurança também está sujeito ao sistema de justiça civil já que não existem tribunais especializados (por exemplo, tribunais de justiça militar);
5. Uma espécie de “*controlo público*” do sector da segurança através da existência de uma comunidade de segurança que representa a sociedade civil (como por exemplo, partidos políticos, ONG’s, meios de comunicação independentes ou grupos de investigação), contribuindo para um debate nacional sobre questões de segurança.

Os conceitos de *accountability* e legitimidade estão relacionados, contudo dão distintos, Risse (2004) chama à atenção:

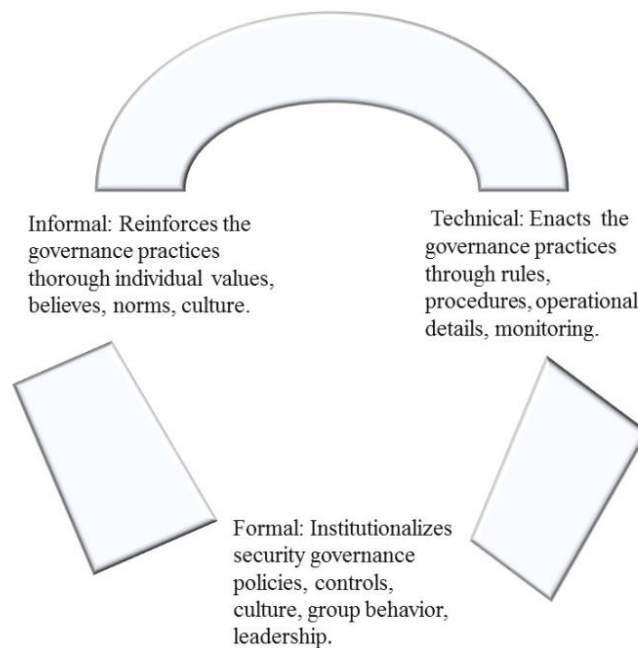
“while accountability focuses on a particular relationship among actors, legitimacy refers to the particular quality of the social and political order. Institutions and rules are legitimate, not actors. A legitimate order induces certain behavior of actors, namely voluntary compliance with costly rules”.(p.7)

Em relação à legitimidade, pode-se ainda fazer uma “familiar” distinção entre “*input*” da legitimação “(...) *concerns the participatory quality of the decision-making process leading to laws and rules* (...)” e o “*output*” da legitimação “(...) *refers to the problem-solving quality of laws and rules*” (Scharpf citado por Risse, 2004, pp. 7-8).

Accountability por parte da gestão de topo é fundamental para as boas práticas da governança de segurança de acordo com as conformidades regulamentares, sendo que nas estruturas organizacionais, *accountability* e responsabilidade são dois requisitos essenciais para uma eficaz governança da segurança (Ward & Smith, 2002, citado por Dhillon & Mishra, 2006). Com base na analogia “*fried egg*”, Dhillon & Mishra (2006) apresenta a natureza cíclica dos

sistemas de informação de *governance* de segurança nos três níveis que compreende (vide Figura 2):

Figura 3. *Cyclical Nature of Information Systems Security Governance*



Fonte: (Dhillon & Mishra, 2006, p. 20)

- Formal: institucionalização das práticas de governança de segurança pela administração, através da criação de políticas de segurança, procedimentos de avaliação de controlos internos, da influência do comportamento do grupo, estilo de liderança e fortes medidas para prevenir a não-conformidade e o comportamento desviante;
- Informal: reforço das práticas de segurança, através do controlo normativo, criando uma cultura de segurança consciente que tem em conta valores e crenças pessoais;

- Técnico: promulgação das práticas formais de *governance* através de regras restritas, procedimentos, detalhes operacionais e *feedbacks*.

Concluimos que *Governance* de segurança é um sistema de regra intencional que envolve questões de coordenação, gestão e regulação por parte de múltiplas autoridades, as intervenções tanto podem ser feitas por atores públicos como por privados, através de acordos formais e/ou informais, com vista a orientar um determinado resultado político (Kirchner & Sperling, 2007).

Parte II- Administração Interna e *Governance* de Segurança face à ameaça do Terrorismo em Portugal

CAPÍTULO IV – *GOVERNANCE* DE SEGURANÇA EM PORTUGAL

5. *Governance* de Segurança em Portugal

Concluído o enquadramento teórico e a discussão crítica da principal literatura relevante para a nossa investigação, na Parte I sob epígrafe - *Administração Pública, Governance de Segurança e Terrorismo*, vamos então proceder ao desenvolvimento da parte empírica. Apesar de o tema *governance* de segurança, ainda, não ser muito explorado em Portugal, e, por vezes até controverso, procuramos com recurso a alguns documentos bibliográficos e com auxílio de entrevistas semiestruturadas, que constam em anexo, perceber que passos têm sido dados em Portugal neste sentido.

Assim sendo, passemos a apresentar os seguintes passos que identificámos, em Portugal, no sentido de *governance* de segurança (IPRI, 2006a; 2006b; Haque, 2001; Hängi, 2003, 2005; Henderson, 2005; Silva N., 2010; Saraiva, 2001):

- a) Nível da participação dos cidadãos – as iniciativas desencadeadas pela Nova Ordem repercutiu-se no objeto da segurança que não se limita apenas às

questões do Estado, mas alarga-se também à questão das pessoas. À atividade policial, à qual continua reservado o papel fundamental da segurança dos cidadãos, acresce uma outra função (IPRI, 2010a) a promoção da segurança pela própria sociedade, conferindo à segurança passiva e preventiva um papel da qualidade da vida dos cidadãos (IPRI, 2010a). Esta participação dos cidadãos, para além de reforçar os mecanismos informais de controlo social e fortalecer a natureza interdisciplinar das respostas de segurança, implica uma eficaz realização dos objetivos da segurança: os do exercício pleno, universal e igual da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos (Nuno, N., 2010). Tudo isto pressupõe, na perspetiva de Silva, N. (2010):

“(...) o aperfeiçoamento da comunicação e do relacionamento entre as polícias e os cidadãos, num processo permanente de construção de uma relação de plena confiança. Desta forma, responder-se-á a uma das principais preocupações dos cidadãos: a questão da confiança, em particular na *governance ou governança* “. (p. 574)

- b) Nível da descentralização e territorialização da segurança – “o Estado deixou de agir de forma isolada e unilateral passando a contratualizar com os municípios a adoção de medidas concretas, como a constituição de polícias municipais” (IPRI, 2006a, p. 25-26).
- c) Nível da segurança privada – o número de atores de segurança privada e as suas responsabilidades têm vindo a aumentar em domínios, anteriormente da exclusiva competência das polícias, como por exemplo, a segurança no interior de recintos de eventos desportivos e culturais e controlo de pessoas e bagagens em aeroportos. Não descorando a importância que os atores de segurança privada assumem nos dias de hoje e cuja atividade exercida, ao abrigo da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, tem “uma função subsidiária e complementar das forças e dos serviços de segurança pública do Estado”, é de esclarecer que focar-nos-emos, nesta Parte II da dissertação, nos atores de

segurança pública, com competências de combate e prevenção ao terrorismo, como objeto de estudo da nossa investigação.

- d) Criação de estruturas coordenadoras centrais, por exemplo, de redes de comunicação que permitem interligação e, portanto, a interoperabilidade comunicativa entre sistemas e atores – Resultante de uma Parceria Público-Privada (PPP) promovida pelo Ministério da Administração Interna com a entidade SIRESP, S.A., o Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP) baseia-se numa só infraestrutura de telecomunicações nacional que, partilhado, assegura a satisfação das necessidades de comunicações dos atores públicos de segurança, proteção civil e emergência⁶², satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre as diversas forças e serviços e, em caso de emergência, permite a centralização do comando e da coordenação (RCM n.º 56/2008, de 8 de abril). O SIRESP é suportado numa rede TETRA *trunking* digital, que possibilita, através da definição de grupos de conversação, que cada entidade o utilize como a sua rede privativa, autonomamente das restantes, mas também, em “caso de necessidade de coordenação, que todos os grupos que concorram para a resolução de uma determinada situação de emergência sejam facilmente colocados em conversação”⁶³, em consonância com determinadas regras. Num âmbito mais restrito, foi criada uma Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), no interior do Ministério da Administração Interna, necessária para agilizar o desenvolvimento da informatização dos sistemas de informação da administração interna, a sua imprescindível integração e a necessária intercomunicação entre todos os

⁶² Sem prejuízo de outros utilizadores quem venham a ser identificados, partilham a utilização do SIRESP (RCM n.º 56/2003): as associações humanitárias de bombeiros voluntários; a Cruz Vermelha Portuguesa; a Direcção-Geral das Florestas; a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais; o Exército, a Força Aérea Portuguesa, a Guarda Nacional Republicana, o Instituto da Conservação da Natureza; a Inspeção-Geral das Atividades Económicas; o Instituto Nacional de Emergência Médica; o Instituto Nacional de Medicina Legal; a Marinha; os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; a Polícia Judiciária; a Polícia de Segurança Pública; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; o Serviço de Informações de Segurança e o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil.

⁶³ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.siresp.com/tecnologia.html>, consultado em 2 de fevereiro de 2016.

sistemas de todas as estruturas e serviços horizontais do Ministério (Despacho nº 5780/2006, de 13 de março).

- e) Ao nível da cooperação internacional – como já foi referido, a complexidade do novo espectro de ameaças à segurança ultrapassa as capacidades dos Estados para responder de forma unilateral, consequentemente o reforço da segurança coletiva passa, cada vez mais, pela dependência dos Estados. Os vários atores públicos de segurança com competências na prevenção e no combate ao terrorismo nacionais atuam em *multi-level*, interagindo com uma variedade de atores públicos de segurança internacionais. Particularmente, no contexto europeu, como adiante iremos abordar no Capítulo VIII, referente à *Dimensão Externa da Segurança Interna*, Portugal coopera ativamente com atores de segurança europeus com um papel relevante na cooperação policial, informações, *intelligence*, proteção civil e prevenção e combate ao terrorismo (Eurojust, Frontex, Europol, SitCen, Grupo de Trabalho Terrorista, Espaço Schengen). E a um nível mais macro, Portugal coopera com os PALOP, a NATO e a ONU.

Estes são alguns dos passos dados em resposta a problemas complexos na área da segurança, e que diferem do tradicional modelo administrativo, weberiano, que “(...) impede a implementação de iniciativas oriundas da sociedade civil, não conseguindo por isso mesmo dar resposta adequada aos novos desafios sociais provocados pelo aumento do crime, do sentimento de insegurança e dos problemas de sociais daí derivados” (Silva, N., 2010, p. 60).

CAPÍTULO V – ESTRUTURAS COORDENADORAS

6. Estruturas Coordenadoras na Administração Interna

“O 11 de Setembro criou uma descontinuidade nas nossas mentes. (...) O mundo ficou estupefato. Se os terroristas atacam os EUA daquela forma ignóbil e com aquela eficácia, então podem de fato atacar qualquer Estado de formas nunca antes imaginadas em qualquer ponto do globo. (...) O desafio interno passa por criar um funcionamento distribuído e orquestrado em todas as forças de segurança e defesa (...)”.

Amaral Cardoso (2008, p. 58)

A ameaça do terrorismo, na viragem para o século XXI, teve um impacto significativo no reforço de leis e políticas antiterroristas e nas estratégias de segurança e defesa, contribuindo para a evolução das perceções de segurança interna e externa e alterando as prioridades e interesses dos Estados ocidentais, em geral (Haque, 2002). Até porque a ameaça do terrorismo foi concretizada a níveis inimagináveis com os atentados de 11 de setembro e, caído por terra a convicção de que no pós-Guerra Fria o nível de ameaça seria consideravelmente inferior, os velhos sistemas de segurança foram postos em causa. Como tal, duras críticas incidiram sobre a fragilidade das pesadas máquinas burocráticas das inúmeras agências federais de segurança e informações e sobre a deficiente comunicação

entre estas agências e o decisor político norte-americano⁶⁴. Faltaram as ‘peças do puzzle’: a falta de uma boa coordenação e comunicação entre as inúmeras agências impossibilitou que houvesse informação atual, correcta e precisa, decisiva para a prevenção atempada e a rapidez de resposta à ameaça (Carvalho J., 2007).

Na administração pública foi, então, proposto um novo paradigma, evidente em reformas que promoviam e institucionalizavam uma maior coordenação e cooperação entre organismos públicos com competências na prevenção e combate ao terrorismo, possibilitando uma abordagem mais integrada da segurança (Haque, 2002; Harknett & Stever, 2011). Neste âmbito, os Estados Unidos promoveram reformas estruturais dos seus sistemas de informações e segurança: criando um único ministério – *Homeland Security* – para coordenar enredada teia de agências, a maioria delas com uma máquina burocrática pesadíssima (Carvalho J., 2007).

No caso de Portugal, na administração interna, identificamos o Sistema de Segurança Interna (SSI) e a Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT) como estruturas coordenadoras centrais que integram atores públicos, com funções distintas mas complementares na prevenção e no combate ao terrorismo, e asseguram, através da figura do Secretário-Geral do SSI, a coordenação e articulação entre estes e outros sistemas, atores públicos e/ou atores privados caso a sua participação seja necessária, em conformidade com a lei.

Passemos, primeiramente, a analisar a evolução do SSI e da UCAT tendo em conta a evolução do fenómeno do terrorismo e os atentados terroristas, cuja expressão teve maior impacto na comunidade securitária.

⁶⁴ Carvalho, J. S. (2007). *Os Serviços de Informações no Mundo Atual*. Disponível em: www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view, consultado em 16 de junho de 2015.

6.1- O Sistema de Segurança Interna

“Importa prosseguir a modernização do Sistema de Segurança Interna de forma a torná-lo mais eficaz e adequado a responder às necessidades da atualidade. (...) de modo a garantir a coordenação, a coerência, a operacionalidade, a erradicação das redundâncias, a boa articulação e gestão integrada de funções comuns num quadro institucional composto por uma pluralidade de Forças e Serviços de Segurança”.

Relatório Anual de Segurança Interna 2015 (p. 241)

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no artigo 27.º, prevê que “Todos têm direito à Liberdade e à Segurança”, estes dois direitos, embora distintos, aparecem interligados.

A Constituição, de 2 de abril de 1976, delega no legislador a responsabilidade de definir o Sistema de Segurança Interna (SSI), assim como o regime de forças de segurança a respeito da polícia, estabelecido pelo artigo n.º 272 (IPRI, 2006a). É concedido ao legislador “arbitrariedade política” quanto ao número e atribuição de tais forças previstas nos termos do n.º 1⁶⁵, 2⁶⁶ e 3⁶⁷ do art.º 272º.

Antes da 1ª revisão constitucional, as FP-25 de Abril contribuíram para o surgimento de uma lei antiterrorista (Lei n.º 24/81, de 20 de agosto), possibilitando pela primeira vez “(...) a punição autónoma dos atos preparatórios dos crimes terroristas”, alterando o artigo 263º do

⁶⁵ 1. “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

⁶⁶ 2. “As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”.

⁶⁷ 3.” A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”.

Código Penal de 1852/1886 (Pereira, 2006, p. 168). A revogação do Código Penal (1852/1886), nas palavras de Pereira (2006, p.168-169), “(...) serviu de fonte próxima aos artigos 288º e 289º do Código Penal de 1982 , que previam, respetivamente, o crime de “Organizações terroristas” e de “Terrorismo”.

De acordo com Fernandes (2014) só a partir de 1982, após a primeira revisão constitucional, é que são criados os meios necessários para iniciar a estruturação do Sistema de Segurança Interna. A revisão de 1982 consolida a democracia, enveredando pela substituição de certos mecanismos revolucionários por “novos dispositivos democráticos”, extingue o Conselho da Revolução e distribui as suas competências por outras instituições democráticas (Sardica citado por Fernandes, 2014, p. 41). Na Revisão Constitucional de 1989 é inserido, pela primeira vez, o termo terrorismo no n.º 1 do artigo 210º, fazendo referência à intervenção do júri no “(...) julgamento de crimes graves, com exceção dos de terrorismo (...)” (Pereira, 2006, p.169).

A proposta de lei de segurança interna (LSI) é aprovada em 28 de abril de 1987⁶⁸ e é, posteriormente, publicada como Lei n.º 20/87, de 12 de junho⁶⁹, que no número 1 do seu artigo 1º define segurança interna como a “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade”, de forma a assegurar funcionamento das instituições democráticas, o exercício dos direitos, liberdades e a legalidade democrática. Esta primeira LSI, segundo Pereira (2014, p. 416), ” (...) viria a instituir um SSI assente num conceito abstrato e tendencialmente duradouro de segurança”.

A condução da política de segurança interna foi, desde logo, definida na primeira LSI que estipulou as competências: do Governo, nomeadamente o Conselho de Ministros, para definir as linhas gerais de política governamental de segurança interna (art.º 8º, n.º 2); da Assembleia da República responsável por enquadrar a política de segurança interna e fiscalizar a sua execução (art.º 7º, n.º1); e do Primeiro-Ministro que, sendo politicamente responsável pela coordenação e direção das estratégias gerais ou interministeriais da política de segurança interna, compete-lhe convocar e presidir o Conselho Superior de Segurança

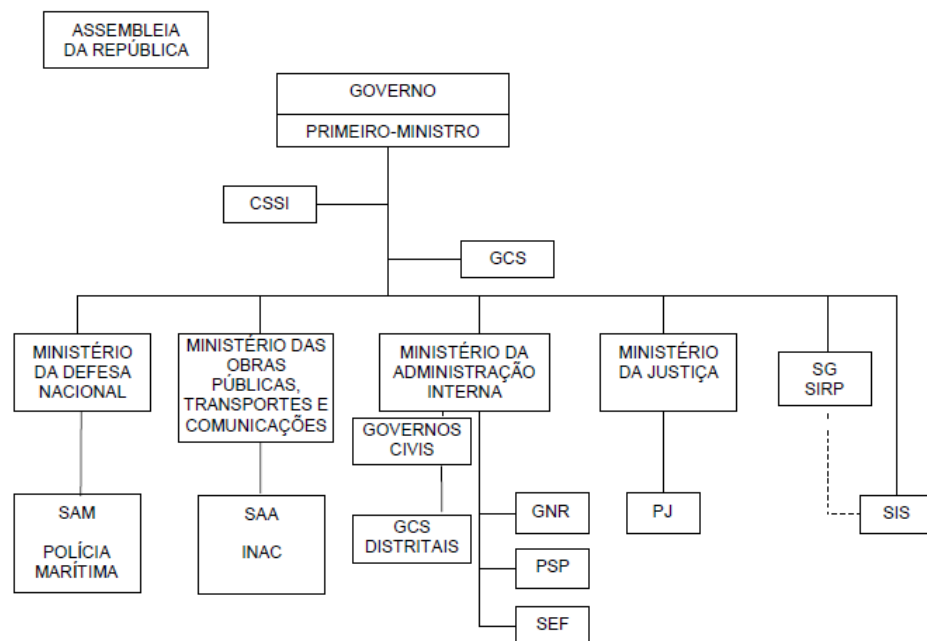
⁶⁸ De acordo com Fernandes (2014, pp.50-51) a proposta de Lei de segurança interna é aprovada “(...) com os votos a favor do PSD, PS, PRD, CDS e dos deputados interdependentes Ribeiro Teles e Rui Oliveira e Costa, e com os votos contra do PCP, MDP/CDE e da deputada interdependente Maria Santos e a abstenção do deputado Vasco da Gama Fernandes (PSD).

⁶⁹ Lei de segurança interna é alterada, posteriormente, pela Lei nº 8/91, de 1 de abril.

Interna, assim como informar o Presidente da República acerca dos assuntos conducentes da política de segurança interna (art.º 9º).

Foi criado o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), como órgão interministerial de consulta em matéria de segurança interna e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro (*vide* Organograma 1) ou, por sua delegação, do MAI (art.º 10º e 12º, Lei n.º 20/87, de 12 de junho), como um órgão de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS (art.º 1º, Decreto-Lei 61/88, de 27 de fevereiro).

Organograma 1: Representação Esquemática do anterior Sistema de Segurança Interna



Fonte: IPRI, 2006a, p.17

A LSI definia como atores públicos de segurança, os seguintes organismo e entidades que exercem funções de segurança interna (*vide* Organograma 1): a Polícia Judiciária (PJ); Guarda Nacional Republicana (GNR); Polícia de Segurança Pública (PSP); o Serviço de

Estrangeiros e Fronteiras (SEF); o Serviço de Informações e Segurança (SIS); os Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica (OSAMA)⁷⁰.

Após vinte anos da publicação da LSI de 1987, foram reconhecidos vários pontos críticos no SSI que podem ser sistematizados da seguinte forma:

- “Multiplicidade de atores;
- Multiplicidade de tutelas;
- Ausência de uma efetiva instância de coordenação operacional;
- Duplicações funcionais e territoriais;
- Separação entre os dois níveis de investigação criminal;
- Dispersão da cooperação policial internacional;
- Deficiente articulação do SII com o SIRP;
- Duplicação de órgãos de apoio” (IPRI, 2006a, p. 18).

Os pontos críticos, anteriormente apresentados, dizem respeito a quadro domínios fundamentais que compõe o SSI e que apresentam, numa leitura macroscópica, as seguintes vulnerabilidades (IPRI, 2006a, p.19-22):

- 1) No domínio da prevenção reconhece-se a falta de um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração e entre esta e a sociedade civil;
- 2) No domínio da ordem pública revelou-se como limitação as competências do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) para adotar medidas de articulação operacional em ações conjuntas de múltiplas forças e serviços de segurança;
- 3) No domínio da investigação criminal coexistia a necessidade de um sistema de informações criminais de forma transversal a todos os órgãos de polícia

⁷⁰ Surgiu, em 1929, com a criação do Conselho Nacional do Ar. Em 1979 é criada a Direção-Geral da Aviação Civil, representado pelo Instituto Nacional de Aviação Civil, mais tarde reformulado pelo Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril, e pela Portaria n.º 543/2007, de 30 de abril.

criminal em articulação com organizações internacionais e serviços estrangeiros com funções equivalentes;

- 4) No domínio das informações tornava-se imprescindível a adoção de uma cultura de partilha de informações de modo a colmatar a competição institucional entre as várias FSS, de encontrar formas eficazes de articulação institucional entre os serviços envolvidos e, por último, no plano da cooperação internacional era indispensável superar as disfunções nas estruturas e procedimentos.

A descoordenação, sobreposição e desarticulação de meios e de órgãos eram evidentes no SSI. Este sistema que se encontrava a funcionar até 2008, decorrente da Lei 20/87, estava desajustado e era inadequado à atual realidade nacional e internacional devido às mudanças ocorridas nos últimos anos e aos novos desafios da criminalidade, em particular do terrorismo. O *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) (2001) esclarece que, ainda, na sequência dos atentados de 11 de setembro ⁷¹ surge a necessidade de um

“(...) esforço de maior coordenação e gestão dos recursos de pesquisa de informação e de ações de prevenção de atos terroristas empreendido por todos os órgãos do Sistema Nacional de Segurança Interna (...). Foram agilizados os processos visando a identificação da troca de informações operacionais, por forma a permitir uma cooperação mais próxima entre as FSS com representação, quer na estrutura de informações de segurança interna, quer na idêntica estrutura do Gabinete Coordenador de Segurança (...)”. (p. 75)

⁷¹ É de referir que os atentados de 11 de setembro, também, impulsionaram uma nova Revisão Constitucional (Pereira, 2004), em 2001, que veio a incluir uma referência ao terrorismo (art.º 34º, n.º3). Os artigos 300º e 301º do Código Penal, em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475, da JAI, do Conselho, de 13 de junho, a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, que viera a revogá-los, transpondo para a Ordem Jurídica portuguesa um “novo regime penal em matéria de terrorismo” (Pereira, 2004, p. 495).

Prosseguindo objetivos reformadores, inscritos nas *Grandes Opções de Plano* para 2005-2009 (Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto), o XVII Governo Constitucional⁷² tinha como grandes objetivos de política de segurança interna a revisão do sistema, no sentido de implementar e desenvolver um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) e, inclusive, a revisão do respetivo estatuto das FSS e dos serviços de proteção civil. Nesse sentido, o XVII Governo Constitucional recorrendo, em 2006, ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa, por via do Ministério da Administração Interna (MAI), para realização de um estudo (IPRI, 2006a, 2006b)⁷³ que auxilia-se a *Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna* em Portugal. Este estudo foi tido em conta na RCM n.º 45/2007, de 1 de março, em que foram definidas as linhas estratégicas que seriam adotadas para mudar a velha LSI.

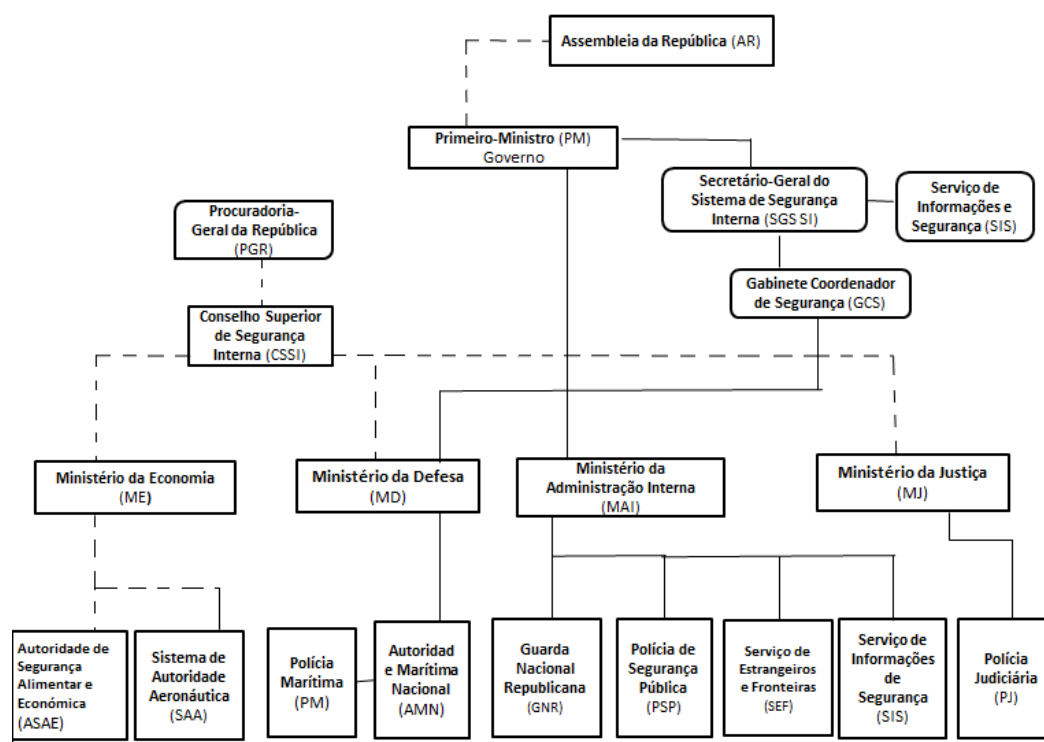
Foi, deste modo, possível encontrar uma solução mais adequada à realidade portuguesa e à necessidade de coordenação dos meios disponíveis para exercer as funções de segurança interna, com a aprovação de uma nova LSI. Assim sendo, a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, introduz, por via de uma perspetiva de maior integração, um conceito estratégico de segurança interna mais adaptado aos desafios que a segurança enfrenta no século XXI, as medidas previstas na presente lei destinam-se, sobretudo, a proteger o cidadão, garantir a paz pública e a ordem democrática, designadamente, “contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública” (art.º3º).

⁷² XVII Governo Constitucional, exerceu funções de 12 de março de 2005 a 26 de outubro de 2009, foi empossado pelo presidente da república Jorge Sampaio e presidido pelo primeiro-ministro José Sócrates que dispunha de apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista. O XVII Governo Constitucional teve como ministros da Administração Interna: António Costa, no período compreendido entre 12 de março de 2005 a 17 de maio de 2007; e Rui Pereira, iniciando funções a 17 de maio até 26 de outubro de 2009.

⁷³ O *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna* decorre de uma análise sociológica da alteração do quadro de ameaças e riscos e da análise de direito comparado. O diagnóstico conjuga, assim, dois níveis de análise distintos, mas complementares (IPRI, 2006a, p. 115): “o nível jurídico, em que se analisou, detalhadamente, a ordem jurídica do sistema de segurança interna, a partir dos diplomas legais; o nível sociológico, em que se analisou a estrutura e o funcionamento do sistema (...)” a partir da análise qualitativa dos testemunhos (...)” de antigos ex-Ministros da Administração Interna, representantes do Ministério da Defesa Nacional e da Justiça e um grupo de oficiais superiores da GNR, da PSP e de quadros superiores do SEF e do SIS (IPRI, 2006a). O diagnóstico resulta, deste modo, do confronto entre o legal e o real (IPRI, 2006).

Esta nova LSI define a coordenação e a cooperação entre forças de segurança (art.º 6º), indica as medidas de polícia (art.º 28º e 29º), a utilização de meios coercivos (art.º 34º) e introduz a particularidade da participação das forças armadas na esfera da segurança interna (art.º 35º). Apesar desta nova LSI não acarretar uma rutura com o anterior SSI (Fernandes, 2014; Fonseca, 2010), introduz uma novidade com a criação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) (*vide* Organograma 2) que, é equiparado a secretário de Estado, funciona na dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (art.º 14º, n.º1 e 2).

Organograma 2: Representação Esquemática do Sistema Integrado de Segurança Interna



Fonte: (adaptado de

www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/2012/Organograma%20pol%EDcia.pdf)

A criação do cargo do Secretário-Geral tem a ver com a necessidade de superar as questões das diferentes tutelas (Pereira, 2009). São atribuídas ao SGSSI as seguintes competências (art.º 16º a 19, da Lei n.º 53/2008, 29 de agosto):

- Coordenação através dos respetivos dirigentes máximos (art.º 16º, n.º 2, *al. a), b) e c)*), o SGSSI procede à articulação entre FSS necessária à ação coordenada, garantindo o cumprimento do plano de coordenação, a coordenação de ações conjuntas e o reforço da colaboração entre todas as FSS. Garante, ainda: a articulação das FSS com o sistema prisional e com o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), entre o SSI e o planeamento civil de emergência médica; a coordenação entre as FSS e os serviços de segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental e a execução de planos de gestão de crises; e, por fim, estabelece com o Secretário-Geral do SIRP mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações (art.º 16º, n.º 3).
- Direção (art.º 17) com poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas e meios tecnológicos e outros recursos comuns das FSS. Compete-lhe, assim, facultar às FSS o acesso e a utilização de serviços comuns, nomeadamente no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e da Central de Emergência 112 (art.º 17º, n.º 2, *al. a)*). O SGSSI garante a interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que integram o SSI, coordenando a introdução de sistemas de informação georreferenciadas e é, portanto, o ponto nacional de contato permanente para situações de alerta e respostas imediatas às ameaças internas (art.º 17º, n.º 2, *al. b), c) e e)*).
- Controlo (art.º 18º) através dos respetivos dirigentes máximos, procede à articulação das FSS necessários ao policiamento de eventos de dimensão significativa, às operações de risco ou ameaça ou, até, à gestão de incidentes tático-policiais graves (art.º 18º, n.º 2, *al. a) e b)*). Consideram-se incidentes táticos-policiais graves (art.º 18º, n.º 3, *al. a), c) e d)*): os ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos públicos e infraestruturas destinadas à satisfação

de necessidades da população, meios de comunicação e infraestruturas críticas; a utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas e o sequestro e a tomada de reféns.

- Comando operacional (art.º19º) em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após a comunicação ao Presidente da República, de ataques terroristas ou catástrofe que impliquem a ação conjunta e combinada das FSS e, possivelmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do SGSSI, através dos seus dirigentes máximos.

Como referimos anteriormente, para além do SGSSI, fazem parte dos órgãos do SSI (art.º 11º): o Conselho Superior de Segurança Interna e o Gabinete Coordenador de Segurança. Presidido pelo Primeiro-Ministro, o CSSI passa a ser integrado, com a nova LSI (art.º 12º, n.º2), pelas seguintes entidades: pelos Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; Presidentes dos Governos Regionais; Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; Comandante Nacional da GNR, diretores nacionais da PSP, PJ, SEF, SIS e do SIED; Autoridade Marítima Nacional; Sistema de Autoridade Aeronáutica; responsável pelo SIOPS e diretor dos Serviços Prisionais. É de referir que o CSSI pode funcionar em composição alargada, onde ministros que tutelam os órgãos de polícia criminal de competência específica participam, permitindo ao conselho encontrar modalidades e/ou respostas mais ajustadas aos riscos que ameaçam a segurança interna (Guedelha, 2013).

Por sua vez, o GCS passa a assistir o SGSSI propondo-lhe esquemas de cooperação, formas de coordenação das FSS, estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção e combate à criminalidade (art.º 22º, n.º 1, al. a), b) e c)). A Autoridade Nacional de Segurança e o respetivo Gabinete Nacional de Segurança funcionam junto do GCS, por força do art.º 42º, do Decreto-Lei n.º126-A/2011, de 29 de dezembro, e do Decreto-Lei n.º 3/2012 n.º 3/2012, de 16 de janeiro⁷⁴, que institui a orgânica do GNS, determinando que este readquirisse a sua autonomia como serviço central da administração direta do Estado, no que respeita à Presidência do Conselho de Ministros. É de sublinhar que, o GCS integra o Gabinete SIRENE (Art.º 21, n.º 8), no âmbito do acordo Schengen.

⁷⁴ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 162/2013, de 4 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º69/2014, de 9 de maio.

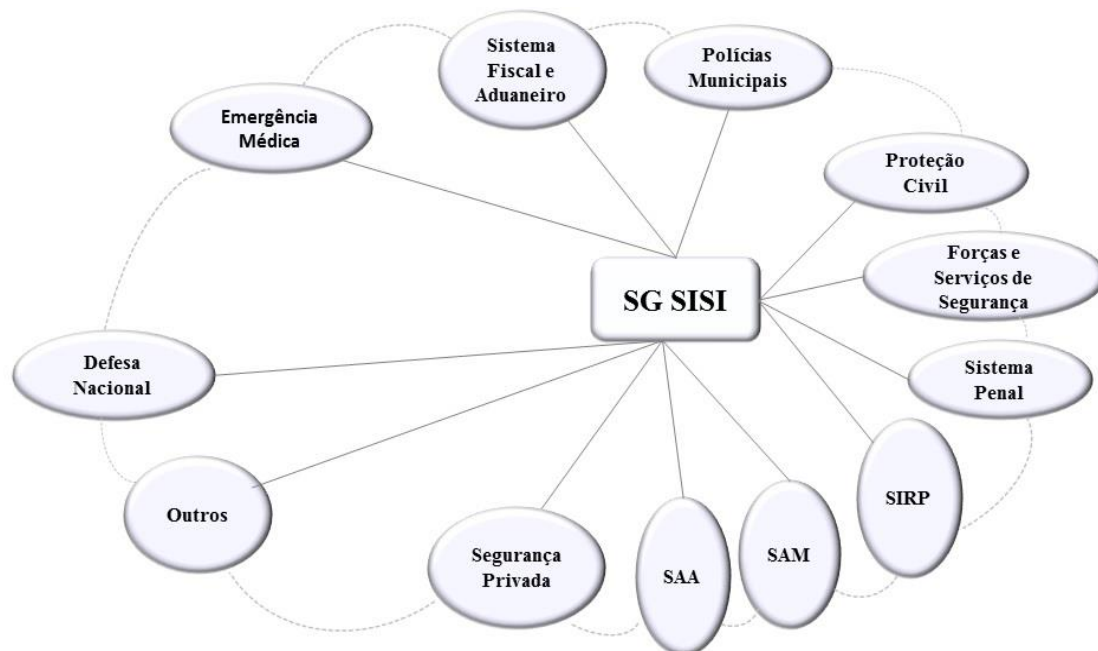
O impacto da nova LSI e a criação de mecanismos de coordenação no âmbito do SSI refletiram-se a nível da gestão de crises⁷⁵, a saber:

- a) O GCS apesar de estar vocacionado para a coordenação técnica e operacional das FSS (art.º 21º), a sua composição é agora alargada passando a incorporar outras entidades, como por exemplo, o SIOPS, possibilitando uma capacidade de intervenção mais abrangente que centrada nos domínios de *security* estende-se à vertente de *safety*, estabelecendo uma ligação entre as duas áreas de atuação.
- b) O CSSI passou a ser integrado pelo Ministério da Defesa Nacional, pelo CEMGFA e pelo SIOPS que lhe concede maior capacidade de análise e de intervenção, nomeadamente em situações de grave anormalidade ou crise. Na opinião de Rodrigues (2011, p. 112), se compararmos este órgão com o Gabinete de Crise do SNGC podemos concluir que “(...) atentas as competências e a composição alargada do CSSI, este pode funcionar como um verdadeiro gabinete de crise, destinado à tomada de decisões relativas à gestão das situações de anormalidade”.
- c) O leque alargado de competências atribuídas ao SGSSI, já referidas, permite-lhe afirmar um papel decisivo quer em situações de normalidade, quer, especialmente, em situações de rutura ou de crise.

A nova Lei parece contribuir para a aproximação entre segurança interna e defesa nacional, uma vez que compete ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional, já que ambos integram o CSSI.

⁷⁵ O conceito de Sistema Nacional de Gestão de Crises foi criado, pela primeira vez em Portugal, com a publicação do Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de junho.

Figura 4: Modelo de geometria variável do SISI



SISI – Sistema Integrado de Segurança Interna

SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa

SAM- Sistema de Autoridade Marítima

SAA - Sistema de Autoridade Aeronáutica

Fonte: RCM n.º 45/2007, de 19 de março.

O SISI articula-se segundo um modelo de geometria variável, descrito na Figura 4, no qual interage com outros sistemas ou subsistemas nacionais, no quadro decorrente da Constituição da República Portuguesa vigente e segundo modalidades legalmente fixadas (RCM n.º 45/2007, de 19 de março):

- a) O sistema de informações;
- b) A segurança aeronáutica;
- c) A segurança marítima;
- d) A emergência médica;

- e) O sistema penal;
- f) A autoridade de segurança alimentar e económica;
- g) A segurança rodoviária e transportes;
- h) A segurança ambiental;
- i) A defesa nacional.

Após os atentados que assolaram, em janeiro de 2015, a capital francesa e a Europa, é aprovada, em 20 de fevereiro, a *Estratégia Nacional da Luta contra o Terrorismo* (RCM n.º 7-A/2015):

“(...) enquanto instrumento primordial da luta contra um fenómeno de extrema gravidade para o Estado de Direito democrático (...), representa um compromisso de mobilização, coordenação, e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo”.

O compromisso desta estratégia assenta nos seguintes objetivos (n.º 3, RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro): detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder. Com este propósito, Portugal empenhou-se em “(...) convergir os recursos disponíveis para objetivos comuns”, na luta contra o terrorismo (RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro), quer em cumprimento da política de luta contra o terrorismo da UE, quer ainda em cumprimento da legislação nacional, em particular, da Lei de Combate ao Terrorismo, Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo⁷⁶, da Lei de Segurança Interna e da Lei de Defesa Nacional⁷⁷. É neste seguimento que se procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, através da Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, que

⁷⁶ Lei n.º 25/2008, de 05 de junho, alterada pelo Decreto-Lei 317/2009, de 30 de outubro, pela Lei 46/2011, de 24 de junho, e pelos Decretos-Leis 242/2012, de 7 de novembro, 18/2013, de 6 de fevereiro, e 157/2014, de 24 de outubro.

⁷⁷ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei n.º 5/2014, de 29 de agosto.

vem a modificar a composição do CSSI e a organização e o funcionamento da UCAT (art.º 23º).

Após a tarefa de análise e descrição da evolução do SSI e tendo em conta que um dos objetivos do nosso estudo passava pela identificação de diplomas legais e o impacto desses diplomas legais no funcionamento do sistema, embora muitos já tenham sido referidos neste Capítulo V, para dar uma sustentação mais rigorosa à resposta a este objetivo procedemos a uma análise, qualitativa, de conteúdo de documentos normativos, desde o XIV Governo Constitucional até à atualidade (*vide* Tabela 3). Procedemos à operacionalização da codificação e da categorização, tendo por base o tema escolhido, o quadro contextual e metodológico selecionado para a presente investigação e em concordância com o objetivo de análise seguido. Posteriormente agrupámos os indicadores de acordo com as categorias. As categorias utilizadas são as seguintes: Funcionamento e a Organização das FSS e Terrorismo. Ao longo desta investigação, e principalmente no segundo e quinto capítulo, estas duas categorias foram contextualizadas. Na análise efetuada, fizemos o levantamento dos diplomas legais que atestam todos os indicadores definidos para a caracterização das categorias estabelecidas, apresentadas em anexo (*vide* Tabelas A1 e A2), conduziu ao resultado que agora se apresenta (*vide* Tabela 3).

Concluída que está a análise de conteúdo de documentos normativos, a observação da tabela *supra*, indica-nos que o Funcionamento e a Organização das FSS está presente no XIV, XVI, XVII e XIX Governos focando sobre todos os indicadores definidos, à exceção do XVI Governo Constitucional. Contudo, não se confirma a existência desta categoria assinalada no XV, XVIII, XX e XXI, este último, pelo menos, até momento.

No caso do Terrorismo, esta categoria encontra-se apenas assinalada no XIV, XV, XVII e XIX governos, no entanto em nenhum deles se verifica a sinalização de todos os indicadores definidos. É sublinhar que a análise no caso do XXI Governo Constitucional é sempre uma análise incompleta, uma vez que iniciou funções em 26 de novembro de 2015.

Tabela 3 - Análise de Conteúdo de Documentos Normativos por Governo Constitucional (XIV-XXI)

Categorias										
Governo	Funcionamento e Organização das FSS (PSP, GNR, PJ, SEF, SIS, Polícia Marítima, Órgãos da Autoridade Aeronáutica)					Terrorismo				
	Indicadores					Indicadores				
	(Re) Estruturação	Centralização	Coordenação	Cooperação	Descentralização	Leis e Decretos-Lei	Alteração ao Código Penal e ao Código de Processo Penal	Revisão Constitucional	Estratégia Nacional	T o t a l
XIV	√	√	√	√	√			√		6
XV						√	√		√	3
XVI	√	√	√							3
XVII	√	√	√	√	√	√				6
XVIII										
XIX	√	√	√	√	√	√	√		√	8
XX										
XXI	...	...	...	...	...	....	....	...	...	...
Total	4	4	4	3	3	3	2	1	2	26

Chegados aqui, julgamos que já estamos munidos para responder ao objetivo central desta investigação que passa pela identificação de estruturas de coordenação que têm sido criadas, por forma a possibilitem a interação em rede entre os diversos atores públicos de segurança com competências na prevenção e combate ao terrorismo. No Capítulo V, nomeadamente neste ponto 6.1, descrevemos a dinâmica evolutiva do SSI e identificámo-lo como a superestrutura coordenadora central, no âmbito da Administração Interna. No entanto, falta explicar como os diversos atores que o integram atuam em rede.

Tendo por base o enquadramento teórico explorado, na Parte I desta dissertação, podemos caracterizar o SSI nacional como uma estrutura coordenadora central que por via de mecanismos de coordenação forjam a integração das partes do sistema e sustentam-no como um todo coerente (Goldsmith & Eggers, 2004, Roberts, 2011). Esta coordenação central compreende a coordenação através de uma estrutura que inclui uma dimensão vertical e horizontal⁷⁸; a coordenação de processos de planeamento⁷⁹, de controlo⁸⁰ e de gestão de informação⁸¹ (Roberts, 2011).

A introdução de mecanismos de coordenação no SSI é conseguida através da figura do Secretário-Geral que possibilita a interação em rede dos diversos atores que o compõe (SEF, PSP, PJ, GNR, SIS, órgãos da Autoridade Marítima Nacional e órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica) e da possível articulação entre estes e outros atores públicos e/ou privados e outros sistemas, sempre que se mostre necessário, em conformidade com o previsto na lei. A interação em rede entre os diversos atores acontece numa dimensão horizontal, através de relações que privilegiam essa mesma horizontalidade. Isto porque estamos a falar de atores de segurança pública (FSS) que, embora tenham funções distintas

⁷⁸ Apesar dos modelos tradicionais organizacionais privilegiarem a coordenação vertical, a necessidade de adaptação das estruturas organizacionais ao meio envolvente tem contribuído para que, cada vez mais, se desenvolva a coordenação a um nível horizontal. Roberts (2011) faz a seguinte distinção: enquanto na coordenação estrutural vertical *“the tradition model of organization, vertical (...) control was narrowed, and authority was centralized (...)”*, na coordenação horizontal ou *“(...) lateral relations, explained with this complexity, the size of organizations, and the need for greater flexibility to adapt to enviromental changes. (...) relied on relatively informal relation, decentralized authority, and shared goal setting and decision making”* (p. 688).

⁷⁹ *“Coordination through planning “(...) whether at the strategic, operational, or tactical level, guides organizational action to a particular end”* (Roberts, 2011, p. 679).

⁸⁰ *Coordinating through controlling*, nas palavras de Roberts (2011, p. 679) *“(...) involves setting standards of performance for the plans and goals to be achieved, monitoring and measuring actual performance, and taking corrective action when deviations from standards occur”*.

⁸¹ Roberts (2011) descreve *coordination through information management* como *“(...) the exchange of written and verbal information between and among organizational members (...). Thanks to internet, (...) organization are able to creat sophisticated information systems that permit them to coordinate their work and retain and manage their knowledge, skills, and competencie”*(pp. 679-680).

e sejam tutelados por ministérios diferentes, dentro do SIS, sob a articulação do SGSSI, estão no mesmo nível hierárquico.

“A interação, em rede, entre os diversos atores de segurança pública, ocorre numa dimensão horizontal do sistema, de forma a garantir a racionalização de recursos, a partilha de informações e, consequentemente, uma resposta rápida a eventuais ameaças.” (Entrevista III)

“Tanto no SSI, como na UCAT, numa dimensão horizontal existe atuação em rede que possibilita uma maior flexibilização e adaptação, agilização de sinergias e a partilha de informação mais atempada entre as entidades intervenientes. Esta capacitação das redes permite, consequentemente, uma maior rapidez na capacidade de resposta.” (Entrevista II)

Para além da dimensão horizontal mencionada, ainda, podemos identificar no SSI uma dimensão vertical mais rígida e hierarquizada, na qual as relações entre os atores (por exemplo, primeiro-ministro, Assembleia da República ou Ministério da Administração Interna) são mais formais: “cabe ao Governo a definição da Política de Segurança Interna, sendo o Primeiro-Ministro que assume a tutela da coordenação interministerial, no domínio da segurança interna.” (Entrevista III)

A implementação de mecanismos de coordenação no SSI contribuiu para preservar a coerência dos processos e devolver ao poder político a capacidade de gerir, planejar, conduzir e tomar decisões, este esforço de coordenação entre vários atores e sistemas que fornecem o serviço público de segurança deve alcançar maior integração da atividade das mesmas; a integração da administração horizontal e vertical; das estruturas políticas e a manutenção da coerência das políticas; valores e ética (Lazer, 2006; Neves, 2010; Koliba *et al.*, 2011; Goldsmith & Eggers, 2004; Klijn, 2003; Risse, 2004).

As relações dentro do SSI são, em regra, formais envolvendo elementos de especialização e hierarquia, organizações específicas (por exemplo, ministérios da Defesa, MAI, Justiça e órgãos e serviços públicos), os atores das atividades são previstos nas leis. Deste modo, são os termos legais que determinam a extensão, a forma de hierarquia nas relações entre as

partes sobre as atividades e como elas são reguladas, verificando-se no SSI uma coevolução da estrutura e da ação para responder aos desafios crescentes que o terrorismo acarta para segurança (Kirchner & Sperling, 2007; Roness, 2001; Löffle, E. & Hofmeister, 2001; Saraiva, 2011).

Tendo em consideração que “os sistemas, pela sua própria natureza, não são estáticos, apresentam um dinamismo inerente à evolução dos fenómenos que lhe estão associados” (Entrevista III), podemos concluir que a própria dinâmica evolutiva e complexidade inerente ao SSI é um esforço para acompanhar e para dar resposta à própria evolução das ameaças à segurança no século XXI, entre as quais, o terrorismo.

6.2. Unidade de Coordenação Antiterrorismo

A UCAT foi criada, por Despacho do Primeiro-Ministro de 25 de fevereiro de 2003, na sequência do 11 de setembro de 2001 e na “véspera” do europeu de 2004, para através da partilha de informações entre a PJ, o SIEDM, SIS e SEF, fazer frente de forma mais eficaz ao terrorismo (Barreira, 2014; Guedelha, 2013; Lucas, 2011). A sua composição foi alargada, no seguimento dos atentados terroristas de Madrid, em 11 de março de 2004, passando a envolver a GNR, a PSP e a Autoridade Marítima (Despacho de 14 de março de 2004).

Embora tenha surgido em 2003, antes da publicação da nova LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), pouco se sabia sobre o funcionamento da UCAT. Esta unidade desenvolve a sua atividade no âmbito da LSI (2008), sendo-lhe atribuída a coordenação e a partilha de informações, no combate ao terrorismo. Fernandes (2014, p. 72) caracterizou esta Unidade como atípica, uma vez que a sua estrutura orgânica e dependência não se encontravam estabelecidas na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto,“(…) nem esta lei criou norma habilmente para a aprovação do seu regimento”. Esta “limitação genética” não lhe permitia ser

efetivamente um órgão de coordenação e centralização da informação, nem um efetivo órgão de coordenação operacional⁸², sendo antes uma unidade especializada em matéria de terrorismo criada no âmbito do MAI (art.º 1º), no entanto esta situação veio a ser alterada em 2015.

Na linha da *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*, de 19 de fevereiro, e por força da Lei n.º 59/2015, de 24 de junho⁸³, os poderes da UCAT são reforçados, passando a ter uma definição mais precisa. Em concreto, os planos de coordenação de execução das ações previstas na *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo da responsabilidade da UCAT são reforçados:

“(…) A UCAT é uma unidade que tem adquirido cada vez mais competências (...). Se, numa fase inicial, funcionava quase como uma ‘reunião formal’ de troca de informações, atualmente são estipulados objetivos estratégicos que a própria UCAT, através dos respetivos representantes, vai realizando nos planos de ação. Não é uma unidade reservada apenas à partilha de informação, há uma programação estratégica, daí que o seu papel seja cada vez mais preponderante no quadro de revisão da *Estratégia Nacional de Contra Terrorismo*”.

(Entrevista I)

Como consta no artigo 23.º, da Lei n.º 59/2015, a UCAT passou a assumir-se como “órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo”, entre os diversos serviços que dela fazem parte. Este órgão é, atualmente, integrado pelas seguintes entidades (art.º 12, Lei n.º 59/2015, de 24 de junho):

- Secretário – Geral do Sistema de Segurança Interna;
- Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa;

⁸² Jorge da Silva Carvalho (2007), “Os Serviços de Informações no Mundo Atual”. Disponível em: www.jornaldedefesa.com.pt/conteudos/view, consultado a 16 de junho de 2015.

⁸³ Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, é a primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, alterando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

- Guarda Nacional Republicana;
- Polícia de Segurança Pública;
- Polícia Judiciária;
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Serviço de Informações Estratégicas de Defesa;
- Serviço de Informações de Segurança;
- Autoridade Marítima Nacional.

O facto de integrar a Autoridade Marítima reforça a questão da participação das Forças Armadas, no combate ao terrorismo. Militares portugueses, dos três ramos, integrados em forças multinacionais, já têm participado no combate ao terrorismo, no estrangeiro (Machado, 2004).

A diversidade de atores de segurança que, com competências na luta antiterrorista, integram a UCAT reflete, no entender de Fernandes (2004, p.435), “(...) a necessidade de conferir expressão prática à inter-relação existente entre a segurança interna e externa e os objetivos que estas prefiguram, face ao terrorismo transnacional”.

Os diversos atores, anteriormente mencionados, interagem em rede numa dimensão horizontal, na qual é privilegiada a cooperação e a colaboração, cabendo ao SGSSI a responsabilidade de articulação e coordenação dos atores de acordo com as necessidades e em conformidade com a lei, atente-se no conteúdo das entrevistas realizadas:

“(...) foi criada a UCAT para haver uma coordenação comum, em matéria de terrorismo (...). Quem coordena as relações horizontais dentro da UCAT é um representante do SSI. É o SGSSI que coordena este órgão, estando todas as outras FSS numa relação horizontal.

(...) têm havido um progressivo esforço de adaptação. Quanto mais eficaz for a estrutura coordenada maior será a prontidão e mais rápida será a resposta.

Torna-se imperativo reforçar (...) os poderes e, daí, se ter legislado este ano [2015] para que a UCAT seja, cada vez mais, uma força de partilha e de coordenação nacional no âmbito do terrorismo.” (Entrevista I)

Inerente à dimensão horizontal, está, sobretudo, a questão da capacidade de rapidez de resposta a algum eventual incidente terrorista. Pois, em matéria de terrorismo, a existência e atuação coordenada e articulada em rede é preponderante, vejamos as mais-valias (Lucas, 2001; Koliba *et al.*, 2011; Goldsmith & Eggers, 2004);

- Maior flexibilidade permite a tão imprescindível rapidez de resposta dos atores públicos de segurança a eventuais ameaças, numa sociedade aonde os atentados terroristas são imprevisíveis e as FSS têm que estar sempre prontos a atuar de forma eficaz e cooperante;
- A rapidez de resposta, também, depende da partilha de conhecimento, *intelligence* e informação entre os diversos atores, possibilitando a fluidez de informação atual, correcta e precisa, tendo em consideração que, para tal, é necessário sistemas de informação “(...) *to capture, analyze, transform, and act upon information across public and private organizations at a speed, cost, and level that were previously impossible*”(Goldsmith & Eggers, 2004, p. 7).
- Mobilização, partilha e otimização de recursos;
- Capacidade de atuação em múltiplos *levels*, veja-se, a título de exemplo, a PJ integra o SSI, a UCAT, o Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), a Europol e a Eurojust.

Neste âmbito e tendo em consideração as palavras de Carvalho (2007), a UCAT “(...) deverá constituir se como um a estrutura flexível capaz de reagir imediatamente a qualquer incidente de cariz terrorista, ocorrido ou com repercussões em território nacional”.

CAPÍTULO VI – FORÇAS, SERVIÇOS E SISTEMAS DE SEGURANÇA

7. Serviços e Forças de Segurança

7.1- Polícia Judiciária

A Polícia Judiciária (PJ) é o corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça, sendo um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa (art.º 1.º, do Decreto-Lei 275-A/2000, de 9 de novembro).

A organização interna dos serviços da PJ está submetida a um modelo de estrutura hierarquizada que, de acordo com o disposto no artigo n.º 22 da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto⁸⁴, compreende:

- a) A direção Nacional;
- b) As unidades nacionais;
- c) As unidades territoriais;
- d) As unidades regionais;
- e) As unidades locais;
- f) As unidades de apoio à investigação;
- g) As unidades de suporte.

⁸⁴ Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, Lei Orgânica da PJ, alterada pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto.

A PJ coadjuva as autoridades judiciárias em processos-crime de deteção ou investigação ou quando seja necessária a prática de atos que antecedem julgamento e requerem meios técnicos especiais, atuando nos processos sob a direção funcional das autoridades judiciárias, sem prejuízo da sua autonomia técnica e tática (Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto).

As competências da PJ relativamente à investigação criminal são definidas na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC). O art.º 7.º da LOIC (Lei n.º 57/2015, de 23 de junho)⁸⁵ prevê competências reservadas à PJ, em matéria de investigação criminal, sendo esta incumbida, em exclusividade, de investigar os ilícitos criminais mais graves e complexos. A PJ é, deste modo, a principal força policial de investigação criminal, em Portugal, vocacionada para o combate à grande criminalidade, nomeadamente ao terrorismo, ao crime organizado, ao tráfico de estupefacientes, branqueamento de capitais e corrupção.

No que concerne ao terrorismo, é da competência da PJ a investigação de crimes de “Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo” (art.º 7º, n.º 2, da Lei n.º 57/2015, de 23 de junho). A PJ é integrada pela Unidade Nacional Contra Terrorismo (UNCT) com competências em matérias de prevenção, deteção, investigação criminal e de cooperação com autoridades relativamente aos crimes associados ao terrorismo.

Na investigação de crimes de terrorismo, a PJ pode recorrer a ações encobertas para a prevenção e repressão dos crimes previstos no artigo n.º 2, al. d)⁸⁶ e e)⁸⁷, da Lei n.º 61/2015 de 24 de junho⁸⁸. Segundo Pereira (2004) a “(...) PJ pode prevalecer-se dos meios de prova (...), incluindo as interceções de comunicações, mediante autorização judicial, as revistas – a pessoas – e as buscas – a lugares – e a utilização de agentes infiltrados” (p.509).

O artigo 3.º da LOIC designa para além da PJ, a GNR e a PSP como órgãos de polícia criminal e, como tal, devem também cooperar na prevenção e investigação de crimes prioritários, especialmente, através da partilha de informações. O dever de cooperação entre

⁸⁵ Procede à terceira alteração da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.

⁸⁶ “Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns”.

⁸⁷ “Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”.

⁸⁸ Procede à segunda alteração da Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o “Regime Jurídico das Ações Encobertas para Fins de Prevenção e Investigação Criminal”.

órgãos da polícia criminal é garantido por um Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC) em consonância com os princípios de necessidade e de competência, sem prejuízo dos regimes de segredo de justiça e do segredo de Estado (art.º 11º, Lei n.º 38/2015, de 11 de maio). Controlada pelo Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal⁸⁹ (CFSIIC), a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC) contribuiu para reforçar nível de segurança no intercâmbio de informação criminal, assegurando, portanto, a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal (Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto).

A coordenação dos órgãos de polícia criminal é assegurada, sem prejuízo das competências do Ministério Público, pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna que garante a partilha de meios, serviços de apoio e informações entre todos os órgãos de polícia criminal, de acordo com as suas necessidades e competências (art.º 15º, Lei n.º 57/2015, de 23 de junho), tendo em consideração as orientações emitidas pelo Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal (CCOPC). Assim sendo, os mecanismos de coordenação atribuídos ao SGSSI são também atribuídos e reforçados pela atual LOIC⁹⁰ e pela Lei-Quadro da Política Criminal. Existindo diversos mecanismos e estruturas, sob égide do SGSSI, este propõe garantir uma melhor coordenação entre os OPC e os vários operadores do SSI (Lucas, 2011).

A PJ, para além de investigar os crimes de matéria genérica, específica e os demais crimes de matéria reservada tem, ainda, como competência assegurar a ligação dos órgãos e autoridades de polícia criminal portuguesas e de outros serviços públicos nacionais com as organizações internacionais de cooperação de polícia criminal, designadamente a INTERPOL e a EUROPOL (art.º 12º, da Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto), como iremos abordar posteriormente no Capítulo VIII, relativo à “Dimensão Externa da Segurança Interna”.

⁸⁹ O CFSIIC acompanha e fiscaliza a atividade do secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, bem como dos órgãos de polícia criminal, no que diz respeito ao intercâmbio de dados e informações através do Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC) (art.º 8, n.º 5, da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto).

⁹⁰ Já a anterior LOIC estabelecia que a coordenação operacional entre os OPC fosse garantida a nível nacional pelos dirigentes máximos da PJ, GNR e PSP e nos restantes níveis hierárquicos ou unidades territoriais por representantes por eles designados (art.º 8º, Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto). De acordo com Lucas (2011), foi nestas circunstâncias que foi aprovado e protocolado, em 2011, entre os dirigentes máximos da GNR, PSP e PJ, o Sistema de Cooperação Operacional, usualmente designado por SICOP. Este sistema envolve três níveis de coordenação, a saber: uma Unidade de Coordenação Operacional (UCO); um Secretariado Permanente (SP); e Pontos de Contato Operacional.

7.2. Guarda Nacional Republicana

No seguimento da reorganização e redefinição do enquadramento jurídico das entidades estatais, decorrente da integração de Portugal na Comunidade Europeia, o Decreto-Lei 230/93, de 26 de junho, veio a extinguir a Guarda Fiscal (GF) que assegurava a atividade de controlo de trânsito de pessoas e bens, atuando na prevenção de atos ilícitos, na fiscalização e na repressão de infrações e fraudes às leis do Estado. A Brigada Fiscal (BF) passa a ser fundida na GNR.

A terminologia utilizada de “Forças Militares” para “Forças Armadas” foi alterada, em meados dos anos 70, não incluindo nestas a GNR. No entanto, a par da adoção, a partir de 1987, da LSI (Lei n.º 20/87, de 12 de junho) que incluía no termo “forças de segurança” a GNR, contribuiu para abrir “(...) caminho à transformação de um Corpo Especial de Tropas, numa Polícia”⁹¹.

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é definida como “(...) uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa (...)” que tem como missão, no âmbito dos sistemas de segurança e proteção, “ (...) assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e dos direitos do cidadãos (...)”, assim como contribuir para a política de defesa nacional (art.º 1º, Lei n.º 63/ 2007, de 6 de novembro). Com efeito, a GNR tem atribuições e poderes que atuam em todo o país reconhecendo a responsabilidade direta pela salvaguarda da “(...) segurança, da paz e da tranquilidade públicas em cerca de 96% do território nacional, servindo mais de 60% da população residente e acompanhando os grandes movimentos sazonais de pessoas” (Pedroso, 2005, citado por Guedelha, 2013, p. 8).

⁹¹ Branco, C. (2007). Guarda Nacional Republicana – Transformação ou Evolução. *Revista Militar*. Disponível em: http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=237, consultado em 2 de Agosto de 2015.

Atualmente, a GNR é uma Guarda reestruturada com o seu posicionamento institucional afirmado através da publicação: da sua Lei Orgânica (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro); do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro); e do Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (Despacho 10393/2010, de 22 de junho).

A GNR tem dupla dependência ministerial. Em situação de normalidade social, a Guarda depende do membro do governo responsável pela área da administração interna (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro). Em caso de guerra ou situação de crise, as forças da GNR ficam colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (CEMGFA), através do comandante-geral (art.º 8º, Lei n.º 44/86, de 30 de setembro⁹²).

No quadro das novas ameaças e riscos, como o terrorismo, a GNR, na opinião de Guedelha (2013) espelha a sua natureza nacional única, estabelecendo uma “reserva profissional” e um elemento fundamental na atuação em “(...) fases de transição entre os diversos estádios do espectro- normalidade – crise – conflito -, com capacidade para atuar em situações extrema de catástrofe, proteção civil, gestão de crises e guerra” (p.8).

Em matéria de manutenção da ordem e da segurança pública, a GNR partilha responsabilidade de policiamento com a Polícia de Segurança Pública (PSP). A PSP tem como atribuições garantir a ordem e a tranquilidade pública e a segurança e a proteção de pessoas e bens, de modo a assegurar as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades, o pleno funcionamento das instituições, e o Estado de direito (art.º 3º, Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto). Em situação de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna (art.º 3º, n.º1). Tal como sucede com a GNR e outras forças de segurança previstas na respetiva lei, em regime estado de sítio ou estado de emergência, a PSP fica sob o comando do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (art.º 8, n.º3, da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro).

⁹² Estado de Sítio e de Emergência previsto na Lei 44/86, de 30 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, e pela Lei n.º1/2012, de 25 de janeiro.

Tanto a GNR como a PSP estão encarregues de investigar crimes menos graves. Coadjuvam as autoridades judiciárias, sendo-lhes atribuído competências genéricas em matéria de investigação criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto).

No combate ao terrorismo tem sido tomadas decisões estratégicas, nomeadamente, através da integração das forças policiais, em unidades especialmente dedicadas ao estudo do fenómeno, estamo-nos a referir, por exemplo, à UCAT e, a nível europeu, ao Grupo de Trabalho do Terrorismo (*Terrorism Working Group*).

7.3. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

No próprio dia em que estava em curso o Golpe de Estado, em 25 de abril de 1974, foi publicado o Decreto-Lei n.º 171/74 que extinguiu a Direção-Geral de Segurança (art.º 1º), confiando, simultaneamente, à PJ (art.º 6.º) o controlo de estrangeiros em território nacional e à Guarda Fiscal (art.º 7.º) a vigilância e a fiscalização de Fronteiras.

Ainda no mesmo ano, foram atribuídos ao Comando Geral da PSP, em substituição da PJ (art.º 1, Decreto-Lei n.º 215/ 74, de 22 de maio), o controlo de estrangeiros em território nacional, a emissão de passaportes para estrangeiros e a emissão de pareceres sobre pedidos de concessão de vistos para entrada no País, ao passo que à Guarda Fiscal (art.º 2.º) continuava a ser atribuída a vigilância e a fiscalização das fronteiras. Para o desempenho destas funções, foi criada, no Comando - Geral da PSP, a Direção de Serviços Estrangeiros (DSE) (Decreto-Lei n.º 651/ 74, de 22 de novembro).

Seguiu-se um período de tentativas de organização deste Serviço de Segurança. Em 1976, a DSE foi reestruturada, por força do Decreto-Lei n.º 494-A/76, de 23 de junho, passou a designar-se Serviço de Estrangeiros (SE), sendo dotada de autonomia administrativa, deixou de estar na dependência da PSP e passou a estar na dependência direta do Ministro da Administração Interna (art.º 1º).

O SE foi designado, tal como hoje o conhecemos, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 1986 (Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro). Ao SEF são-lhe atribuídas as

funções de controlo de fronteiras. Contudo, uma vez que o SEF, ainda, não dispunha dos recursos necessários para assegurar esse controlo, a função continua a ser assegurada provisoriamente pela Guarda Fiscal como parceiro cooperante e integrante das FSS (Lei 20/87, de 12 de junho). Portugal assinou o Acordo Schengen⁹³, em junho de 1991. A partir agosto desse mesmo ano, o SEF começou, gradualmente, a render a Guarda Fiscal nos postos de fronteira (Branco, 2010).

Na renovação dos suportes legais inscreveu-se o Diploma 120/93, de 16 de abril, que procedeu a algumas alterações da Orgânica do SEF, relativa à sua natureza, atribuições, órgãos e estrutura. No entanto, a real reestruturação do serviço só teve o seu início com a publicação do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprovou a sua nova estrutura orgânica e definiu as suas atribuições.

O SEF no quando da política de segurança interna tem como objetivos principais (art.º 1º do Decreto-Lei n.º 252 / 2000, de 16 de outubro): controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, assim como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações que têm a ver com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

Ainda, no artigo 1º da sua Lei Orgânica, o SEF enquanto órgão de polícia criminal atua sob direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as ações determinadas e os atos delegados pela autoridade em causa. O SEF integra juntamente com a GNR e a PJ (art.º 12, Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto), através de oficiais de ligação permanentes, a Unidade Nacional Europol e os Gabinetes Nacionais de Ligação a funcionar junto da Europol e da Interpol. O quadro de efetivos policiais do SEF representa cerca de 1, 06% dos efetivos do conjunto das forças e serviços de segurança (Guedelha, 2013).

É de fazer referência à importância da associação das novas tecnologias à documentação de segurança e ao controlo de fronteiras, patente na utilização do Sistema de Informação Schengen⁹⁴ (SIS) e do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) (Elias & Guedes, 2010), e

⁹³ Lembramos que a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen entra em vigor, em 1995, altura em que são suprimidas os controlos nas fronteiras entre a Bélgica, a Alemanha, a Espanha, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e Portugal.

⁹⁴ O SIS foi criado para auxiliar a segurança interna dos Estados que pertencem ao Espaço Schengen, na supressão de controlos nas fronteiras internas. É um sistema de informação de grande escala que permite às autoridades policiais, de migração, judiciais e outras introduzir e consultar alertas sobre pessoas desaparecidas, pessoas ou objetos relacionados com infrações penais, bem como sobre nacionais de países terceiros que não estejam autorizados a entrar ou a permanecer no Espaço Schengen.

no desenvolvimento de controlo automatizado, no qual Portugal tem sido pioneiro, nomeadamente no sistema móvel PASSE e no RAPID (Palos, 2010). A cooperação tem incidido sobre a implementação de sistemas de registo e tratamento de informações, permitindo que os Estados Schengen troquem informações a fim de combater a criminalidade organizada transnacional e o terrorismo (Elias & Guedes, 2010).

8. Sistema de Informações da República Portuguesa

“Quanto mais livre é uma sociedade mais necessita de estruturas que a protejam. Uma dessas estruturas é sem dúvida um eficiente Serviço de Informações.”

General Pedro Cardoso (2004, p.163)

Com a implantação da III República Constitucional foi decretada, pelo novo poder político, a extinção imediata da Direção-Geral de Segurança, antiga Polícia Internacional e de Defesa do Estado (Abrantes, 2011). Poucos meses depois, a centralização e a coordenação de todas as atividades de informação, a nível nacional, eram da responsabilidade do recém-criado Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), pela 2ª divisão, na dependência do Chefe de Estado- Maior- General das Forças Armadas (CEMGFA) (Cardoso, 2004). A 2ª Divisão do EMFA⁹⁵, designada de DINFO a partir de 1977, tinha a seu cargo funções de coordenação e centralização de informações internas e externas, tendo de carácter civil como de carácter militar (Monteiro, 2011).

No seguimento da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, na qual assenta o novo regime, nasce a ambição de criar um “(...) serviço de informações nacional baseada num projeto de um Serviço de Informações da República (SIR), que aglutina todas as matérias das informações internas e externas de âmbito civil e militar” (SIRP, 2015)⁹⁶.

⁹⁵ Após 11 de março de 1975 e depois da tentativa fracassada de criar um Departamento Nacional de Informações (DNI), a 2ª Divisão é extinta. Consequentemente o Conselho da Revolução cria, em maio de 1975, na sua dependência, o Serviço Diretor e Coordenador de Informações (SDCI), que viria a ser extinto em 25 de novembro (Decreto – Lei n.º 385/76, de 21 de maio), procedendo à reconstituição da 2ª Divisão do EMGFA.

⁹⁶ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/20>, consultado em 20 de junho de 2015.

A DINFO e o seu departamento de pesquisa funcionaram, até ao início da década de 80, como um serviço de segurança, incidindo a recolha de informação sobre o terrorismo (Serra, 1998). A partir dos anos 80, os esforços foram rentabilizados para neutralizar a atividade dos serviços secretos do Pacto de Varsóvia que, em território nacional, pretendiam obter informações sobre a Aliança Atlântica (Serra, 1998). Já a recolha de informação no exterior, como refere Cardoso (2004, p.144), era “(...) indispensável à condução dos negócios (...) externos do Estado e à garantia dos interesses dos emigrantes portugueses no estrangeiro (...)”, estando centrada nas antigas colónias portuguesas em África.

O departamento operacional da DINFO afirmou-se como o coração dos serviços secretos, durante mais de doze anos. Durante esse período, até 1985, eram os militares que detinham o monopólio das informações (Serra, 1998).

A Revisão Constitucional de 1982 impulsionou uma maior distinção e coerência nas matérias de segurança interna, política externa e defesa nacional. Consequentemente extinguiu-se o Conselho da Revolução, criando-se condições para a subordinação total das Forças Armadas ao poder político democrático por força da Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro⁹⁷, que constituiu a base para o quadro legal das informações.

Durante este período, o país teve que lidar com acontecimentos que provocavam um sentimento agudo de insegurança coletiva. Sobretudo, devido a ações armadas e atentados terroristas levados a cabo, numa primeira fase, pela chamada “Rede Bombista do Norte” e, posteriormente, pelas FP- 25 de Abril que desencadearam uma intensa atividade terrorista, entre 1980 e 1986, executando mais de 300 ações violentas, situação agravada com outros atentados terroristas provenientes do exterior que tinham como palco das suas ações o território nacional (Abrantes, 2011; Monteiro, 2004).

Assumindo como preocupação a vulnerabilidade de Portugal aos atentados terroristas, foi aprovada a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (LQ SIRP), Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que estabeleceu as bases gerais das informações em Portugal e definiu as regras de funcionamento, controlo e direção do SIRP. Foram previstos três serviços de informações (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro):

⁹⁷ Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro: Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas definiu o âmbito, as competências e as entidades coordenadoras e de fiscalização dos Serviços de Informações Militares.

- Sistema de Informações e Segurança (SIS) (art.º 21º) encarregue da produção de informações que concorram para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e de atos que ponham em risco o Estado de Direito;
- Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) (art.º 19), com função de produção de informações que contribuam para salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estados Português;
- Serviço de Informações Militares (SIM) (art.º 20º) visava a produção de informações militares ao serviço das Forças Armadas, na dependência do Ministro da Defesa Nacional, por meio do Estado – Maior – General das Forças Armadas, coordenado pelo Conselho de Chefes do Estado Maior.

Dos três serviços de informações que constituíam o SIRP, apenas o SIS iniciou funções em 1987 (Decreto-lei n.º 225/85, de 4 de julho).

Com a reorganização do Ministério da Defesa, do EMGFA e dos três ramos, em 1993, a estrutura do SIM foi alterada, com a criação da Divisão de Informações Militares (DIMIL), ficando integrada no Centro de Operações das Forças Armadas (COFAR) e do EMGFA (Decreto-Lei n.º 48/93, de 26 de agosto).

Em 1995, o SIRP volta a conhecer mais algum desenvolvimento na sua concretização desenhando-se a atual configuração do sistema de informações, no que diz respeito à concentração da sua competência de produção de informações em apenas dois serviços (Lei n.º 4/95, de 21 de fevereiro):

- Manteve-se o SIS (art.º 20º), embora passe a depender do Ministro da Administração Interna;
- O SIED deu lugar ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (art.º 19º). Como resultado da fusão do SIED e do SIM, o SIEDM concentrava as atribuições de ambos os Serviços (Decreto-Lei n.º 254/95, de 30 de setembro).

Os problemas do terrorismo ganharam particular atenção com os atentados de 11 de setembro (Mongiardim, 2004), obrigando os governos a tomar decisões significativas em

matéria contra terrorismo e a equacionar a forma como os serviços de informações contribuem para a segurança nacional (Abrantes, 2011). O *Relatório Anual de Segurança Interna* (2001) dá-nos conta que as “orientações dos serviços de informações são frequentemente alteradas em função de eventos que modificam ou reforçam as suas prioridades” (p.75). Desta forma, na sequência do 11 de setembro, consta no RASI (2001) o seguinte:

“ (...) foi, naturalmente, incrementado a participação do SIS em diversos ‘fora’ para troca de informações com serviços congéneres, no âmbito, quer de protocolos bilaterais de cooperação anteriormente estabelecidos quer de estruturas *had hoc* já existentes ou recentemente criadas, tal como sucede com as reuniões periódicas dos dirigentes das unidades europeias de contra terrorismo” (p.71).

A ameaça terrorista internacional, a “*jihad*” universal contribui para que, em 2004, houvesse uma quebra abrupta de segurança internacional (Abrantes, 2011).

Tal preocupação refletiu-se também na publicação da Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro, que procedeu à reestruturação do SIRP, colocando os dois Serviços de Informações na dependência direta do Primeiro-Ministro (art.º 17º), recriou o SIED (art.º 20º) e criou, um responsável máximo, o Secretário-Geral do SIRP (art.º 19º), por forma a coordenar e a conduzir hierarquicamente a atividade dos serviços de informações. Esta capacitação do Secretário-Geral permitiu, de acordo com Pereira J. (2009), adotar um modelo de “unificação de topo”, consagrando soluções para uma coordenação mais eficaz do SIS e do SIED. Contudo, Pereira R. (2006) acrescenta que a revisão da LQ SIRP “(...) não respondeu a todas as necessidades de reforma, limitando-se a reforçar a coordenação entre os Serviços (...), a modificar a designação de SIEDM (...) e a envolver a Assembleia da República no Conselho Superior de Informações” (p.85). Nesta linha de pensamento, Pereira R. (2006, p. 205-2013) chama à atenção para a necessidade de uma verdadeira reforma do sistema e sugere orientações estratégicas das quais apresentamos as seguintes:

- a) “unificar os serviços de informações”, num único serviço com competências internas e externas, de forma a evitar esforços financeiro desnecessários, duplicações

funcionais e conflitos de competências, devendo também constituir uma resposta adequada a uma certa falta de clareza entre ameaças internas e externas;

- b) “empurrar o sistema de informações da periferia para o centro do sistema político, tornando-o mais eficaz, de modo a produzir informações mais relevantes”;
- c) “implicar o Presidente da República no Sistema de Informações”;
- d) “envolver a magistratura judicial na fiscalização do Sistema”;

Na atualidade, o SIRP, com a quinta alteração à sua Lei-Quadro (Lei n.º 4/2014, de 13 de agosto), apresenta a seguinte configuração, sendo composto pelo(s) (*vide* Figura 4):

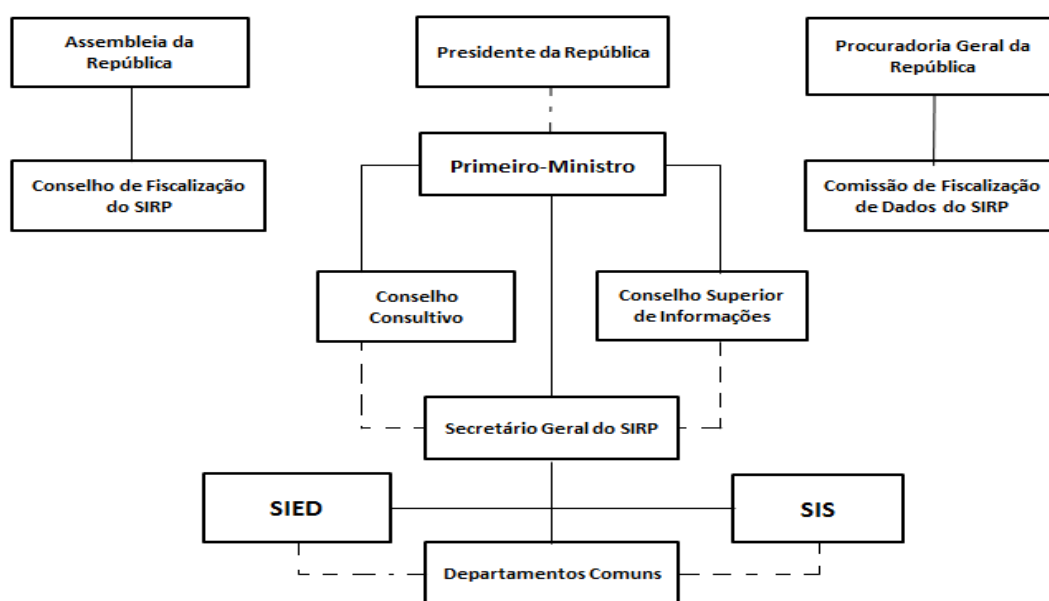
- Conselho Superior de Informações (CSI) (art.º 18) – assume-se como um órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações que, presidido pelo Primeiro-Ministro, funciona na dependência do Conselho de Ministros;
- Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (art.º 19º) é, equiparado a Secretário de Estado, responsável por conduzir superiormente, através dos respetivos diretores, a atividade do SIED e do SIS e garantir a articulação entre os serviços de informações e os demais órgãos do SIRP;
- Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) (art.º 20);
- Serviço de Informações de Segurança (SIS) (art.º 22º);
- Diretores dos serviços de informações (art.º 22º) competindo-lhes assumir, de acordo com as orientações emanadas do Secretário-Geral, a responsabilidade pela regular atividade e funcionamento do SIS e do SIED.

No âmbito do funcionamento e estrutura hierárquica (*vide* Organograma 3), o SIRP ainda integra (Lei n.º 4/2014, de 13 de agosto):

- Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, eleito pela Assembleia da República (art.º 8º), ao qual cabe o acompanhamento e a fiscalização da atividade do Secretário-Geral de informações velando pelo cumprimento da Constituição e da lei (art.º 9º);

- Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (art. ° 26º) exerce a fiscalização da atividade dos centros de dados através de verificações periódicas dos programas, dados e informações por amostragem.

Organograma 3: Sistema de Informações da República Portuguesa



Fonte: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/15>⁹⁸

⁹⁸ Organograma retirado do seguinte endereço eletrónico: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/15>, consultado em 2 de agosto de 2015.

⁹⁹ Disponível em : <http://www.sis.pt/cterr.html>, consultado em 30 de junho de 2015.

A Lei-Quadro do SIRP prevê departamentos administrativos comuns que, funcionam na dependência direta do SGSIRP, numa lógica de gestão partilhada prestam apoio ao funcionamento do SIS e do SIED (Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro), a saber:

- departamento comum de recursos humanos (art.º 19º);
- departamento comum de finanças e apoio geral (art.º 20);
- departamento comum de tecnologias de informação (art.º 21);
- departamento de segurança (art.º 22º).

O espectro e configuração das ameaças no Século XXI, sobretudo do terrorismo, e a necessidade de dar resposta a fenómenos associados ao processo de globalização têm contribuído para que, de forma geral, os Estados democráticos enveredassem por um processo de reordenamento das respetivas comunidades de informações com propensão para estruturas coordenadoras.

8.1. Serviço de Informações de Segurança

O Serviço de Informações e Segurança (SIS) é, no seio do SIRP, o único serviço de informações que integra o elenco das FSS com competências para exercer funções de segurança interna (art.º 2º, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto). Cabe ao SIS a produção de informações destinadas à garantia da segurança interna, competindo-lhe recolher, processar e difundir informações para prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de atos que possam subverter o estado de direito constitucionalmente estabelecido (art.º 2º, Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de julho).

Como previsto nas suas atribuições específicas (art.º 33º, Lei n.º 9/ 2007, de 19 de agosto), o SIS promove, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e

a difusão e arquivo de informações introduzidas. As fontes de informação (registos, documentos e *dossiers*, resultado das análises e dos elementos conservados nos centros de dados e nos arquivos do SIS estão (art.º 9º, Decreto - Lei n.º 245/95, de 14 de setembro), sujeitos ao segredo de Estado (art.º 9º, Decreto - Lei n.º 245/95, de 14 de setembro). De igual modo, toda a pesquisa, análise e interpretação desenvolvida pelos funcionários e agentes do SIS está sujeito ao dever de sigilo (do art.º 9º, n.º 3, Decreto - Lei n.º 245/95, de 14 de setembro).

O SIS tem como órgãos (art.º 14º, Decreto-Lei n.º 245/95, de 19 de agosto): o diretor-geral e o conselho administrativo. Dispõe, também, de serviços operacionais (art.º 14º, n.º2): Serviço Administrativo de Apoio Geral e Serviço de Informática.

No quadro do SSI, o SGSSI deverá estabelecer com o SGSIRP mecanismos adequados de cooperação institucional (art.º16, n.º 3º, *al. c*), Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado. A cooperação institucional do SIS no SSI desenvolve-se, assim, em sedes várias e a níveis distintos que vão desde o político ao técnico – operacional, em conformidade com a LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), nomeadamente:

- Conselho Superior de Segurança Interna (art.º 12º);
- Gabinete Coordenador de Segurança (art.º 22º);
- Unidade de Coordenação Antiterrorismo (art.º 23º).

Em matéria de terrorismo, o SIS tem como objetivos prevenir, perseguir, proteger e responder⁹⁹. Nesse sentido, como nos esclarece o RASI (2014), os serviços de informações têm promovido trabalhos de pesquisa e análise no sentido de “(...) acompanharem fenómenos de auto radicalização e de detetarem conexões de cidadãos nacionais a movimentos ‘jihadistas’ de cariz internacional” (p. 128).

A ação que incide na deteção dos agentes da ameaça terrorista, através de operações de pesquisa podem ser feitas quer recorrendo a meios humanos, quer a meios tecnológicos,

⁹⁹ Disponível em : <http://www.sis.pt/cterr.html>, consultado em 30 de junho de 2015.

aparecendo referidas como HUMINT¹⁰⁰, ELINT¹⁰¹, SIGINT¹⁰², OSINT¹⁰³ entre outros (Duarte, 2011). De forma mais pormenorizada, o SIS trabalha no combate às ameaças através da recolha de dados e notícias (SIRP, 2015)¹⁰⁴:

- “Processando informações recolhidas através de fontes abertas e documentos não classificados que se encontram ao alcance do público em geral, método designado por OSINT;
- Obtendo informações através de fontes humanas, (...) HUMINT;
- (...) pode ainda aceder, mediante a celebração de Protocolos com entidades públicas competentes, a dados e informações constantes de ficheiros dessas mesmas entidades públicas.”

De acordo com Pinheiro (2008), em matéria de terrorismo, “interessa a inteligência defensiva, prevenindo ataques, como o 11 de setembro ou o 11 de março”, e esclarece que “(...) a aposta no combate ao terrorismo deve assentar antes de mais na dimensão prevenção, proteção antecipada ou precoce e persuasão, antes da repressão” (p.77). Tal aposta deve de ser prosseguida através de “(...) num laborioso trabalho de peritos, analistas e operacionais de inteligência (...)” com conhecimento do contexto internacional providenciado pela diplomacia, conscientes da exposição da segurança interna a ameaças externas que antes eram distantes (Pinheiro, 2008, p. 76).

¹⁰⁰ HUMINT (*Human Intelligence*) é termo usado para designar inteligência ao nível das informações. A recolha de informação pode ser feita através do contato com outras pessoas, da observação direta ou pela consulta de documentos ou materiais classificados. Pinto (2004) considera a forma mais antiga de obter notícia.

¹⁰¹ELINT (*electronic intelligence*) faz uso de sensores para obter dados e informações, como por exemplo, o alcance de radares. A sua parte mais conhecida, a COMINT (*Communications Intelligence*) possibilita obter relatórios e ordens, o que é muito relevante no decorrer de operações militares (Pinto, 2004).

¹⁰² SIGINT (*Signals Intelligence*) resulta da interceção de comunicações eletrónicas e outros tipos de sinais.

¹⁰³ OSINT (*Open Source Intelligence*) consiste no trabalho de reunir, consultar e interpretar notícias (em artigos, análise, críticas, estudos académicos, relatórios e livros) “encaixando-as” com outro tipo de informações.

¹⁰⁴ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.sis.pt/comotrabalhamos.html>, consultado em 30 de junho de 2015.

8.2. Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

Sob a divisa “*Adivinhar Perigos, e Evitallos*”¹⁰⁵, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) é, de acordo com o quadro legal vigente (art.º 20º, Lei 4/2014, de 13 de agosto), o serviço encarregue da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado.

Tal como o SIS, o SIED é, um serviço público que se integra no SIRP (art.º 2º, n.º1, al. b)), dependendo diretamente do Primeiro-Ministro e funcionando na direta dependência do Secretário-Geral (art.º 2º), partilha com o SIS estruturas comuns (art.º 17º) e está sujeito ao dever de cooperação (art.º 11º) e ao segredo de estado (art.º 5º, n.º 2, Lei n.º 9/2007, de 16 de fevereiro). O SIED tem como órgãos (art.º 27º, Lei n.º 9/2007, de 16 de fevereiro): o conselho administrativo e o diretor.

Promove, no âmbito das suas atribuições específicas a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas (art.º 26, da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro). Contribuindo para a produção de informações que auxiliam o processo de decisão política, o SIED privilegia na sua ação (SIED, 2015)¹⁰⁶:

- “a avaliação da ameaça terrorista, a identificação de redes internacionais de crime organizado, nomeadamente as envolvidas em narcotráfico, facilitação da imigração ilegal e proliferação nuclear, biológica e química (NBQ);
- acompanhamento permanente da situação de segurança das comunidades portuguesas residentes no estrangeiro;

¹⁰⁵ Canto VIII dos Lusíadas.

¹⁰⁶ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.sied.pt/missaovv.html>, consultado em 1 de agosto de 2015.

- alerta precoce para situações onde haja um potencial comprometimento dos interesses nacionais;
- as matérias políticas, energéticas, económicas e de Defesa que constituam prioridade da política externa portuguesa”.

Lembramos que a LSI n.º 53/2008, de 29 de agosto, possibilitou a participação do SIED no Conselho Superior de Segurança (art.º 12. n.º 2, al. e)), no Gabinete Coordenador de Segurança (art.º 21, n.º 2) e na Unidade de Coordenação Antiterrorista (art.º 23.º, n.º 1). O fundamento desta alteração legislativa reside na responsabilidade do SIED, enquanto serviço de informação de vocação externa e, nessa condição, como meio de complementar a atividade de segurança interna, uma vez que (Pereira, 2009):

“Avolumam-se as ameaças externas à segurança interna (terrorismo, tráficos diversos) e também não podemos ser indiferentes às ameaças internas à segurança externa (espionagem, proliferação). Não é possível enfrentar a transversalidade das ameaças sem uma atuação conjunta de ambos os Serviços de Informações.” (p.16)

Desta forma, a atuação do SIED pauta-se pela visão que desenvolve a sua atuação, com o SIS, no âmbito de um sistema integrado o SIRP (Lei n.º 4/2014, de 13 de agosto), e de que urge erigir uma comunidade de informações em sentido amplo promovendo, numa lógica de complementaridade institucional, a mobilização de atores nacionais relevantes no quadro da segurança, da defesa e da diplomacia.

9. Sistema de Proteção Civil

Com a extinção da Legião Portuguesa¹⁰⁷ e, consequentemente, da Organização Nacional da Defesa Civil do Território (Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril), uma nova estrutura começou a ser construída, a partir de 1975, com a criação do Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC) (Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro). No entanto, só na década de 80 é que foram definidas a organização, as atribuições e as competências do SNPC, através do Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro, substituindo no seu texto o termo "defesa civil" pelo termo "proteção civil". Com efeito, a proteção civil começou a direcionar-se mais para a proteção contra acidentes e catástrofes naturais.

Entretanto, na dinâmica evolutiva deste sistema, começam a surgir novos serviços e organismos. Foi criado, em 1979, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) (Lei n.º 10/79, de 20 de março) com a finalidade de orientar, coordenar, fiscalizar e apoiar a atividade dos corpos de bombeiros. Também, com o propósito de apoiar e dinamizar as Comissões Especializadas de Fogos Florestais foi criada, por RCM de 23 de abril de 1987, junto do SNPC, a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF).

Segue-se uma fase, em que há um esforço para dar início à implementação progressiva do sistema, na qual o legislador procura sistematizar e estruturar a proteção civil (Lei n.º 113/91, de 29 de agosto). Contudo, as dificuldades de coordenação entre os vários serviços e setores envolvidos nas operações de socorro conduziram à fusão do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) com o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), dando origem ao Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) (Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março).

¹⁰⁷ Face à preocupação de um ataque a Portugal, em plena Segunda Guerra Mundial, o Governo salazarista criou a Defesa Civil do Território, a cargo da Legião Portuguesa (Decreto-Lei n.º 31 956, de 2 de abril, de 1942), para assegurar o regular funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência, das atividades do país e da necessidade de proteção das pessoas.

Consagrando como um dos objetivos principais a modernização da administração pública, iniciou-se com a RCM n.º 124/ 2005, de 4 de agosto, um processo de reestruturação que, por força do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro, veio proceder, no que concerne aos serviços centrais de natureza operacional do MAI, à reestruturação do SNBPC, adotado a designação que se mantém até aos dias de hoje: Autoridade Nacional de Proteção Civil.

A Proteção Civil compreende a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos, por entidades públicas e privadas com a finalidade de acautelar riscos intrínsecos a situações de acidente grave ou catástrofe, de minorar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações se verifiquem (art.º 1.º), rege-se, por isso, por princípios especiais de precaução, prioridade, prevenção, subsidiariedade e precaução (art.º 5.º, Lei n.º 72/2006 de 3 de julho)¹⁰⁸. A condução da política de proteção civil é da competência do Governo (art.º 32), cabendo ao Primeiro-Ministro a responsabilidade pela direção de política de direção civil (art.º 33.º), nomeadamente, por coordenar e orientar a ação dos membros do Governo nestas matérias (art.º 33.º, n.º 1, al. a)).

No seguimento de uma recente reorganização da estrutura orgânica do MAI (Decreto- Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro), sobretudo no que diz respeito à extinção da Empresa de Meios Aéreos, S. A. (EMA, S.A.) (Decreto -Lei n.º 8/2014, de 17 de janeiro), o Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de Maio, veio a determinar a estrutura nuclear da Autoridade Nacional de Proteção Civil, sendo estruturada nas seguintes unidades orgânicas (art.º 1.º):

- “a) Direção de Serviços de Segurança Contra Incêndio em Edifícios;
- b) Direção de Serviços de Riscos e Planeamento;
- c) Direção de Serviços de Regulação e Recenseamento dos Bombeiros;
- d) Direção de Serviços de Gestão Técnica e Planeamento;
- e) Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros;

¹⁰⁸ Lei de Bases da Proteção Civil, alterada posteriormente pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto.

- f) Direção de Serviços de Recursos Tecnológicos e Patrimoniais;
- g) Direção de Serviços de Meios Aéreos.”

Para além destas unidades orgânicas que integram o ANPC, o Despacho n.º 14688/2014, de 25 de novembro¹⁰⁹, definiu as unidades orgânicas flexíveis¹¹⁰ da ANPC atribuindo-lhes competências de planeamento de atividades, mantendo atualizados os processos no âmbito das respetivas áreas funcionais, e de articulação com as unidades orgânicas que prossigam atividades complementares (art.º 2.º, al. a) e e)).

Quando falamos de uma situação crise decorrente, por exemplo, de uma catástrofe natural ou tecnológica, um acidente ou um atentado terrorista, automaticamente associamos a resposta aos domínios da proteção civil, às operações de emergência e socorro. Ainda que, em algumas situações de crises, a relevância da resposta se situe nos domínios restritos da proteção civil, não podemos depreciar os efeitos causados em outros setores, nem a atuação de estruturas e atores que, não sendo agentes de proteção civil, contribuem para a reposição da normalidade (Carvalho, L. 2008).

Pois, a transversalidade dos efeitos de uma crise requer uma “resposta multisectorial e imediata” a “(...) nível dos mecanismos e instrumentos da programação e ação integrada” (Carvalho, L. 2008, p.39). Do ponto de vista de Rodrigues (2012, p.55) para que esta resposta seja a mais correcta, é importante a “ coordenação e participação transversal dos diferentes ministérios mas também das Forças Armadas, das Forças de Segurança, da Autoridade Nacional de Proteção Civil – responsável pelo Planeamento Civil de Emergência (...)” de

¹⁰⁹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 85/2015, de 13 de janeiro, e alterado pelo Despacho n.º 1553/2015, de 13 de janeiro.

¹¹⁰ As unidades orgânicas flexíveis que estruturam a ANPC são, de acordo com o indicado no art. 1º, do Despacho n.º 1553/2015, de 13 de janeiro, as seguintes: “a) Divisão de Verificação e Fiscalização (DVF) e Divisão de Regulamentação, Normalização e Credenciação (DRNC), integradas na Direção de Serviços de Segurança Contra Incêndio em Edifícios (DSSCIE); b) Divisão de Riscos e Ordenamento (DRO) e Divisão de Planeamento de Proteção Civil (DPPC), integradas na Direção de Serviços de Riscos e Planeamento (DSRP); c) Divisão de Planeamento Civil de Emergência (DPCE) na dependência do Diretor Nacional de Planeamento de Emergência (DNPE); d) Divisão de Estudos (DE) e Divisão de Planeamento de Infraestruturas e Recursos Materiais (DPIRM), integradas na Direção de Serviços de Gestão Técnica e Planeamento (DSGTP); e) Divisão de Segurança, Saúde e Estatuto Social (DSSES) e Divisão de Regulação, Recenseamento e Formação (DRRF), integradas na Direção de Serviços de Regulação e Recenseamento dos Bombeiros (DSRRB); f) Divisão de Organização e Recursos Humanos (DORH) e Divisão de Gestão Financeira (DGF), integradas na Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros (DSRHF); g) Divisão de Gestão Patrimonial (DGP) e Divisão de Informática e Comunicações (DIC), integradas na Direção de Serviços de Recursos Tecnológicos e Patrimoniais (DSRTP); h) Divisão de Desenvolvimento Organizacional e Relações Internacionais (DDORI), Divisão de Comunicação e Sensibilização (DCS) e Divisão de Apoio Jurídico (DAJ) na dependência do Presidente”.

modo a conseguir as necessárias ações de auxílio e socorro e, também, a execução de ações preventivas de segurança.

9.1. Sistema de Proteção e Socorro

O sistema de proteção e socorro é assegurado pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) que visa responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou de catástrofe e, por isso, assume-se como um conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuem sob o princípio de comando único assente em duas dimensões, a saber (art.º 1, n.º3, Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho¹¹¹): a coordenação institucional e o comando operacional.

O SIOPS é desenvolvido com base em estruturas de coordenação (Decreto-lei n.º 72/2013, de 31 de maio):

- Centros de Coordenação Operacional (CCO) (art.º 2º) - asseguram a coordenação institucional a nível distrital e a nível nacional, sendo responsáveis pela gestão da participação de cada força ou serviço nas operações de socorro;
- Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD) (art.º 4º, n.º 1) garantem que todas as entidades e instituições distritais, relevantes às operações de proteção e socorro, se articulem entre si garantindo os meios considerados adequados à gestão de acidentes ou catástrofe. Os CCOD integram, obrigatoriamente, representantes da Autoridade Nacional de Proteção Civil, das FA, da GNR, da PSP, do INEM, I.P., e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e as demais entidades cuja participação se revele necessária;

¹¹¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio.

- Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) assegura que, em situações de acidente grave ou catástrofe, todas as entidades e instituições necessárias às operações de proteção e socorro, emergência e assistência se articulem entre si, garantido os meios adequados à gestão da situação (art.º 3º, n.º 1º). Para efeito, o CCOP integra (art.º 3º, n.º 2) representantes da ANPC, das Forças Armadas, da GNR, da PSP, do INEM, I.P., do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e de outras entidades caso se justifique. O CCON é coordenado pelo presidente da ANPC (art.º 3º, n.º 4).

Relativamente ao sistema de gestão de operações, sempre que uma força de socorro integrante do SIOPS for acionada durante uma situação de acidente grave, ataque terrorista ou catástrofe, cabe ao chefe da primeira força chegar ao local assumir o comando da operação (art.º 12.º, n.º 2, Decreto-lei n.º 72/2013, de 31 de maio). Desta forma, o posto de comando operacional é o órgão diretor das operações no local da ocorrência com o objetivo de apoiar o responsável das operações durante a preparação das decisões e na articulação do teatro de operações, organizando-os em setores que correspondentes a zonas geográficas ou funcionais (art.º 14.º e 17.º). A lei, ainda, prevê a constituição de equipas de intervenção permanente destinadas à intervenção prioritária em missões de socorro, os chamados dispositivos de resposta operacional (art.º 26.º).

Desta forma, a SIOPS estabelece um sistema de gestão de operações, estipulando a organização dos teatros de operações e de postos de comando, esclarecendo competências e tornando a doutrina operacional mais consistente. O caráter particular deste sistema resulta do fato de ser um "(...) instrumento global e centralizado de coordenação e comando de socorro cuja execução não compete a entidades tão diversas e não organicamente integradas na Autoridade Nacional de Proteção Civil, mas dependem, para efeitos operacionais, do SIOPS" (Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho).

9.2- Sistema Integrado de Emergência Médica

O Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P. (INEM, I.P.) foi criado, em 1981, enquanto organismo coordenador das atividades de Emergência Médica das diversas entidades do sistema, era tutelado pelo Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde (Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de agosto). Atualmente é o organismo tutelado pelo Ministério da Saúde responsável por coordenar o funcionamento de um Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), assegurando os cuidados necessários de saúde (Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de maio). É, portanto, um instituto público que, integrado na administração indireta do Estado, goza de autonomia administrativa e financeira e tem património próprio (art.º 1º, Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro).

Prosseguindo as atribuições do Ministério da Saúde, sob a superintendência e tutela do respetivo ministro (art.º 1, n.º 2), o INEM, I.P. enquanto organismo central com jurisdição sobre o território continental, dispõe de três serviços territorialmente desconcentrados, designados por Delegação Regional do Norte/ Centro/ Sul (art.º 2.º, Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro).

São órgãos do INEM, I.P. (art.º 4º, Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro): o conselho diretivo; o fiscal único e a comissão técnico – científica, sendo esta última um órgão de apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do INEM, I. P., e nas tomadas de decisão do conselho diretivo (art.º 7.º).

Enquanto organismo coordenador do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), o INEM, I. P. tem por missão definir, coordenar, participar e avaliar as atividades e o funcionamento do SIEM de maneira a garantir aos sinistrados ou vítimas de doença súbita a pronta e adequada prestação de cuidados de saúde (art.º 3.º, Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29

de maio). Desta forma, sob a coordenação do INEM, I.P., o SIEM garante a sua articulação com os demais serviços de urgência e ou emergência nos estabelecimentos de saúde, como designado no n.º 2, do art.º 3º, do Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro, no que respeita a:

- a) Prestação de cuidados de emergência médica em ambiente pré-hospitalar, nas suas vertentes medicalizados e não medicalizados, e respetiva articulação com os serviços de urgência/emergência;
- b) Referenciação e transporte de urgência/emergência;
- c) Receção hospitalar e tratamento urgente/emergente;
- d) Formação em emergência médica;
- e) Planeamento civil e prevenção;
- f) Rede de telecomunicações de emergência.

O INEM, I.P. está ligado Número Europeu de Emergência (112) que abrange os sistemas de emergência disponíveis no território nacional, em especial os coordenados pelas forças de segurança, pelo Serviço Nacional de Proteção Civil e pelo Serviço Nacional de Bombeiros (art.º 2, Decreto-Lei n.º 73/97, de 3 de abril). As chamadas efetuadas pelo Número Europeu de Emergência que dizem respeito a situações de saúde são encaminhadas para o Centro de Orientação de Doentes Urgentes (CODU), uma estrutura de coordenação operacional que centraliza toda a atividade do Sistema Integrado de Emergência Médica (n.º 1, Despacho n.º 14041/2012). Na RCM n.º 164/ 2007, de 14 de outubro, foram designadas as “opções fundamentais da reorganização do modelo de funcionamento do serviço 112¹¹²”, com o objetivo de serem potenciadas “(...) na comunicação de dados, as redes existentes e as que se encontram em construção no âmbito dos serviços de segurança e proteção civil, nomeadamente o Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP) e a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI)”.

Podemos concluir que o INEM, I.P., enquanto organismo coordenador do SIEM, no quadro do qual se inclui toda a atividade de urgência/emergência médica, sofreu um profundo alargamento e extensão da sua atividade nos últimos anos. Consequentemente, tem sido atribuído progressivamente ao INEM I.P. responsabilidades de intervenção e de coordenação da atividade de urgência/emergência que se refletem numa dupla vertente: no alargamento dos serviços prestados e no desenvolvimento de novos formatos de resposta a integrar, quando adaptado, com outras entidades.

CAPÍTULO VII – FORÇAS ARMADAS

10. Forças Armadas

As Forças Armadas são um pilar essencial da Defesa Nacional e constituem a estrutura do Estado que tem como missão fundamental garantir a defesa militar da República Portuguesa, sendo o seu funcionamento orientado para fazer face a qualquer agressão ou ameaça externa (art.º 1º e 2º, Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho)¹¹³. Cabe ao Ministro da Defesa Nacional a responsabilidade política pela elaboração e execução da componente militar da política de defesa nacional e pela administração das Forças Armadas (art.º 1º, n.º 4).

As Forças Armadas são incorporadas por três ramos que integram a administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, e têm por missão a defesa militar da República, nos termos da Constituição e da Lei:

- Marinha¹¹⁴;
- Força Aérea¹¹⁵
- Exército¹¹⁶

A estrutura das Forças Armadas, como estipulado no art.º 7º, da Lei n.º 6/2014, de 1 de setembro, compreende:

- a) O Estado-Maior-General das Forças Armadas;

¹¹³ Alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

¹¹⁴ Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

¹¹⁵ Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro.

¹¹⁶ Decreto-Lei n.º 186/2014, de 29 de dezembro.

- b) Os três ramos das Forças Armadas, Marinha, Exército e Força Aérea;
- c) Os órgãos militares de comando das Forças Armadas¹¹⁷;
- d) Os órgãos militares de conselho.

O Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) é o órgão superior das Forças Armadas encarregue de planear, dirigir e controlar o emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais que a estas pertencem (art.º 3º, Decreto-Lei n.º 184/2014 de 29, de dezembro).

Por sua vez, o EMGFA é chefiado pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (art.º 5º, Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro) e, por isso, o CEMGFA é o chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas (art.º 6º), responde em permanência perante o governo através do MDN (art.º 1º). Tendo na sua dependência hierárquica os Chefes de Estado-Maior dos três ramos (art.º 6º, n.º 2), o CEMGFA responsabiliza-se pelo planeamento e implementação da estratégia militar operacional do sistema de forças (art.º 3º, Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro). É o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) que assegura o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças em todo o tipo de situações e para as missões das F.A. (art.º 11º, Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro), salvo as exceções das missões salvaguardadas pela lei.

Na sociedade ocidental, a divisão entre segurança interna, tradicionalmente da responsabilidade das Forças de Segurança, e segurança externa, historicamente da competência das Forças Armadas, já não é tão rígida. Leandro (2008) esclarece que existe uma componente:

“Externa da Segurança Interna e uma componente Interna da Segurança Externa, o que significa sobreposição das áreas de atuação, o que tem de ser cuidadosamente tratado em termos conceptuais, legislativos, estruturais e operacionais, com especial ênfase na coordenação”. (p.9)

¹¹⁷ Os órgãos militares de comando das Forças Armadas são o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e os chefes de estado-maior dos ramos (art.º 7º, n.º 2, da Lei n.º 6/2014, de 1 de setembro).

A fluidez das ameaças e a rentabilização de recursos instigam a ponderar o papel das Forças Armadas na segurança interna, nomeadamente na luta antiterrorista (Nogueira, 2008). Para além do mais, as Forças Armadas são “detentoras exclusivas de meios “ essenciais à luta antiterrorista, estamos a falar, por exemplo, de meios navais e aéreos que “ não tem equivalente nas Forças de Segurança Interna” (Nogueira, 2008, p. 119), mas também as forças terrestres possuem meios que podem vir a ser indispensáveis (armas anti aéreas, radares, defesa NBQ, entre outros).

No âmbito da aprovação da *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*, o n.º 6, da RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro, vem aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança:

“a) Em situações de intervenção perante agressões terroristas:

i) De acordo com o Plano de Articulação Operacional, que contempla medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, serviços de proteção civil, emergência médica e Forças Armadas;

ii) De acordo com o Programa Nacional de Proteção de Infraestruturas Críticas, atribuindo ainda especial atenção à vigilância e ao controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional;

b) Em permanência, relativamente aos mecanismos de cooperação no âmbito da segurança interna, no quadro das competências do Secretário -Geral do Sistema de Segurança Interna e do Chefe do Estado -Maior -General das Forças Armadas.”

Assim, o reforço da cooperação, a dinamização de parcerias e a criação de redes de conhecimento partilhado entre as FSS e as Forças Armadas, como “elementos emergentes” no combate ao terrorismo, podem, na opinião de Janeiro (2010, p.58), “constituir a chave para o sucesso”.

CAPÍTULO VIII – A DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA

11. A Dimensão Externa da Segurança Interna

“No quadro estratégico atual o terrorismo internacional apresenta-se como um desafio global e constituiu uma das maiores ameaças à paz e segurança internacional. É um tema central e recorrente para o posicionamento de Portugal no quadro da segurança nacional, europeia e euro-atlântica”.

Costa (2010, p. 2)

As preocupações com o terrorismo na Europa remontam, como já foi referido anteriormente no Capítulo II – *Segurança e Terrorismo* - da I Parte do trabalho de investigação, às experiências peculiares de alguns Estados Membros (EM) fundadores – a Itália com as Brigadas Vermelhas e a Alemanha com as Brigadas Baader-Meinhof – e de outros membros posteriores - o Reino Unido com o IRA, Portugal com as FP-25 de Abril e Espanha com a ETA – assim como com o recrudescimento do fundamentalismo islâmico, com efeitos generalizados no continente ao longo das três últimas décadas (Khosrokhavar, 2006; Fernandes, 2014; Noivo, 2010; Franco & Moleiro, 2015; Marques, 2011). A ação na luta contra o terrorismo tornou-se numa área de atuação por parte da UE sobretudo a partir de 11 de setembro e, em particular, desde os atentados terroristas em Madrid e Londres (Costa, 2010; Noivo, 2010).

11.1. Justiça e Assuntos Internos na UE

A consciencialização generalizada do problema que o terrorismo constituía, com consequências comuns a todos os EM, e a necessidade de melhorar a cooperação intergovernamental em matérias de antiterrorismo, levou a que os Ministros da Justiça e Administração Interna da Comunidade Económica Europeia (CEE) acordassem, logo em 1975, na formação do Grupo TREVI¹¹⁸ (*'Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale'*), iniciativa que mais tarde foi reforçada na Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo¹¹⁹, em 1977 (Noivo, 2010; Boer, 2003; Kammel, 2006). De acordo com Noivo (2010, p. 37) “(...) o maior desafio à coordenação das políticas antiterrorismo a nível comunitário adviria dos passos tomados com vista à implementação do Mercado Interno”, já previsto no Ato Único Europeu de 1986, projetava, entre outras medidas, a extinção de barreiras à livre circulação de pessoas que viria a ser executado com a entrada em vigor da Convenção Schengen, em 1995.

Os temores para a segurança interna dos EM, provenientes da eliminação progressiva dos controlos nas fronteiras nacionais, seriam tidos em conta no Tratado de Maastricht¹²⁰, assinado em 7 de fevereiro de 1992. Assim sendo, Justiça e Assuntos Internos (JAI)¹²¹

¹¹⁸ Grupo de Trabalho, constituído por funcionários dos serviços envolvidos nos vários EM, encontrando-se operacional desde 29 de junho 1976, foi inicialmente incumbido dos assuntos de terrorismo e segurança interna, visando um melhor intercâmbio de informações e experiências entre os vários EM (Boer, 2003). De modo mais rigoroso, “*in 1985, the objectives of the TREVI Group were extended to illegal immigration and the fight against organized crime. The TREVI Group were extended to illegal immigration and the fight against organized crime. The TREVI Group constituted the basis for JHA policy, especially in matters of counter terrorism (TREVI I), police cooperation (TREVI II), the fight against international crime (TREVI III) and the abolition of borders (TREVI 1992)*” (Kammel, 2006, p. 73).

¹¹⁹ Da responsabilidade do Conselho da Europa, a referida Convenção só seria aplicada uniformemente pelos EM após o Acordo de Berlim de 1979 (Noivo, 2010, p. 37).

¹²⁰ O Tratado de Maastricht, também conhecido por Tratado da União Europeia (TUE), entrou em vigor em 1 de novembro de 1993, consagrou a UE com uma estrutura complexa com o relançamento da integração assente em três pilares (Silva, A. M., 2010): Comunidade Europeia (relacionada com a engrenagem institucional e o próprio funcionamento); Política Externa e de Segurança Comum (PESC); e Justiça e Assuntos Internos.

¹²¹ A cooperação entre os EM, no âmbito da JAI, centra-se em 9 áreas de interesse comum de acordo com o “Título VI”, do artigo K1 do Tratado de Maastricht: (1) asilo; (2) passagem das fronteiras externas; (3) imigração; (4) luta contra a droga e a toxicodependência; (5) luta contra a fraude da dimensão internacional; (6 e 7) cooperação judiciária em matéria civil e penal; (8) cooperação aduaneira; (9) cooperação judicial.

Fonte: <http://europa.eu/eu-law/decision->

integrou o terceiro pilar da UE (“Título VI”), consagrado com o Tratado de Maastricht, institucionalizando os laços de cooperação entre os EM aos níveis cruciais da justiça e dos assuntos internos (Elias & Guedes, 2010). O terceiro pilar é reservado à cooperação intergovernamental, em que as matérias da competência dos Estados são consultadas no seio do Conselho¹²², órgão que poderá adotar posições e ações comuns unânimes, reunindo com a Comissão e consultando o Parlamento (Silva, A. M., 2010). Deste modo, JAI resulta, por um lado, de um acordo entre os EM partidários de uma comunitarização de questões de segurança interna ligadas à supressão de fronteiras e à livre circulação de pessoas e, por outro, à manutenção de medidas compensatórias imprescindíveis à sua realização no âmbito estritamente intergovernamental (Elias & Marques, 2010).

O Tratado de Lisboa¹²³, assinado em 13 de dezembro de 2007, põe fim à tradicional distribuição de competências por “pilares” e, dessa forma, as matérias de liberdade, segurança e justiça, incluindo o assunto da luta antiterrorista, foram genericamente ‘comunitarizadas’, isto é, as instituições da UE passam a ter poderes para legislar sobre estes assuntos que durante anos foram restringidos à esfera intergovernamental dos EM (Silva, M. A., 2010; Noivo, 2010). Em matéria de justiça e assuntos internos, uma das principais novidades introduzidas pelo TFUE é a extensão do voto por maioria qualificada no Conselho a quase todas as suas matérias, em detrimento da necessidade de unanimidade¹²⁴ que constava anteriormente, uniformizando-se simultaneamente os instrumentos aplicáveis, a saber (Elias & Guedes, 2010): regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. No âmbito do combate ao terrorismo e atividades relacionadas, o Conselho e o Parlamento Europeu deverão, de acordo com o estipulado no art.º 75º do TFUE, definir um quadro de

[making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf](#), consultado em 15 de outubro de 2015.

¹²² O Conselho (JAI) reúne normalmente de 3 em 3 meses, é constituído pelos ministros da justiça e dos assuntos internos de todos os Estados-Membros da UE. Enquanto os ministros da justiça ocupam-se da cooperação judiciária em matéria civil e penal, os ministros dos assuntos internos são responsáveis, sobretudo, pela migração, pela gestão das fronteiras e pela cooperação policial.

¹²³ Entrando em vigor em 1 de dezembro de 2008, o Tratado de Lisboa é constituído por dois tratados: o Tratado da União Europeia e o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). O TUE integra “(...) seis títulos, o quadro geral, as disposições comuns, gerais ou específicas da União: sobre os princípios democráticos, as instituições, as cooperações reforçadas, a política e a ação externa e de segurança comum” (Silva M., 2010, p. 292). Já o TFUE determina a execução dos princípios do TUE nas políticas e nas ações da União que “(...) sendo composto por sete partes que tratam, sucessivamente, dos princípios já evocados no TUE (Silva, A. M., 2010, p. 293).

¹²⁴ No entanto, é de referir que, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a unanimidade só era requerida para o “Título VI” (Elias & Guedes, 2010).

medidas administrativas respeitante aos movimentos de capitais de entidades ou sujeitos relacionados com o fenómeno do terrorismo, no respeito das garantias jurídicas aplicáveis.

Apesar das modificações introduzidas com o Tratado de Lisboa, da desejada ‘comunitarização’ do combate ao terrorismo e da tendência de cooperação na área da segurança que, de acordo com Smith (2004, p. 57), “ (...) [it] becomes increasingly institutionalized at EU, national, and even sub-national levels, it becomes more difficult to treat the EU, the European Community, and individual member states as separate policy-making systems”, no entanto é de referir que não é possível imputar à UE uma tutela operacional nesta matéria. Até porque a União não tem um papel interventor na segurança interna dos EM, sendo que a sua missão reside, antes, em garantir as condições estruturais físicas e legais imprescindíveis a uma cooperação interestadual eficaz. Nesta linha de pensamento, é de lembrar que países como, por exemplo, a Bélgica, França ou Alemanha têm mecanismos e órgãos de prevenção e combate ao terrorismo diferentes e outros não existentes em países como Portugal, Espanha e Hungria (IPRI, 2006a; Kirchner & Sperling, 2007). O TFUE (art.º 72º e 73º) prevê que os EM poderão organizar formas de coordenação e cooperação entre as respetivas autoridades e serviços responsáveis por assegurar a segurança interna. A UE trabalha, assim, com o objetivo de uma segurança coletiva, coadjuvando na proteção dos EM através do reforço de padrões de segurança interna em todo o espaço comunitário (Noivo, 2010; Elias & Guedes, 2010).

Com este desígnio, a estratégia antiterrorista da UE continua a reger-se pelo primado das diretrizes comunitárias no empenho europeu na prevenção e na luta contra o terrorismo (Costa, 2010; Noivo, 2010). Regidos por acordos políticos, políticas e mecanismos institucionais, diversos atores interagem na “arena antiterrorista” através de uma governação que se rege por instrumentos e procedimentos formais, como por exemplo (Brandão, 2011; Kammel, 2006): a Estratégia Antiterrorista¹²⁵ e medidas do *Plano de Ação Antiterrorista*

¹²⁵ Adotada na sequência de uma resposta aos ataques de Londres, em 7 de julho de 2005, a Estratégia Antiterrorista da EU (2005) reorganizou objetivos estratégicos em torno de quatro eixos (Kammel, 2006, p.189; Brandão, 2011, p. 32): (1) Prevenir – através do combate aos fatores ou causa profundas do terrorismo que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento, na Europa e no resto do mundo; (2) Proteger – os cidadãos e as infraestruturas e reduzir a fragilidade a atentados, aperfeiçoando, sobretudo, a segurança das fronteiras, dos transportes e das infraestruturas; (3) Perseguir – perseguir e investigar os terroristas através das fronteiras da UE e em todo o mundo, de modo a impossibilitar o planeamento, as deslocações e as comunicações; dismantlar as redes de apoio; tornar inacessível o financiamento e o acesso ao material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça; (4) Responder – habilitar para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, capacitando a UE e os EM para fazer face à fase de rescaldo; à coordenação da resposta e à necessidade das vítimas.

(2005), *Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo* (2014) ou a coordenação ao nível europeu através da figura do Coordenador da Luta Antiterrorismo (2004).

O combate ao terrorismo tem incentivado o desenvolvimento da governação em rede tanto no seio da UE, como dos seus EM (Boer *et al.*, 2007):

“(...) counter-terrorism networks are compatible with established notions of legitimacy, particularly if compared with hierarchical, centrally co-ordinated forms of governance. (...) the latter type of governance has been the (formally) preferred model of internal security governance inside the Member States as well as in the European intergovernmental context, as it supposedly allows Member States and European authorities to exercise legal, democratic and social control over internal security actors and the processes of information-exchange in which they engage”. (p.102)

A após o 11 de setembro tem-se assistido a uma “europeização da governação do terrorismo” que tem passado mais pela coordenação do que pela integração¹²⁶ (Brandão, 2011, p. 31; Argomaniz, 2009; Bossong, 2008; Boer *et al.*, 2007). Na opinião de Argomaniz (2009, p. 24) a preferência dos EM pela coordenação reforçada e intergovernamentalismo *“(...) over the delegation of powers to EU institutions are understandable as it is uncertain that an extra layer of operational bodies at the European level would produce a more efficient response to the threat”*, contudo, esta opção fundamental *“(...) has also generated the need for a huge coordination effort between the national and European levels and across the Union’s institutional structure”*. A este respeito, Brandão (2011, p.31) identifica *gaps* no modelo de governação europeu - inerentes à complexidade política (sistema de governação multinível) e institucional (multiplicidade de organismos que nem sempre comunicam entre

¹²⁶ A este propósito, lembramos que os EM, apesar de reconhecer os limites de ação na luta contra a ameaça transnacional e declarar a necessidade de ação coletiva, na prática não cedem a transferência de competências para a UE (Brandão, 2011; Silva, A. M., 2010). Pois, estamos-nos referir a um dado soberanista associado a um domínio político sensível, como a luta antiterrorista (Argomaniz, 2009, p. 24): *“(...) the conviction by member states of the need to involve the EU in combating terrorism but their equal reluctance to provide EU institutions with greater powers due to the political sensitivity of this issue”*:

si) - da UE, que poderá gerar “(...) constrangimentos de coordenação inibidores da eficácia do quadro multilateral”.

11.1.1- Espaço Schengen

A cooperação no espaço Schengen assenta no quadro institucional e normativo das Comunidades, assinado, em 1985, o Acordo Schengen¹²⁷, e, em 1990, a sua Convenção de Aplicação¹²⁸ (CAAS). Estes instrumentos de direito internacional, seguidos do Protocolo Schengen (1999), criaram um espaço de livre circulação, sem controlo nas fronteiras internas, entre os Estados signatários, contribuindo para o reforço do espaço de liberdade, segurança e justiça e, por conseguinte, para a integração europeia (Silva A. M., 2010; Elias & Guedes, 2010).

Todas estas medidas resultantes da abolição dos controlos nas fronteiras internas têm o complemento de coordenação e cooperação Schengen que opera de duas formas distintas: através do incremento de meios para o desenvolvimento da cooperação policial ou cooperação reforçada (art.º 39 a 47º - Capítulo I do Título III- da CAAS); e utilização do *Schengen Information System (SIS)* (art.º 93 a 101º - Capítulo II do Título IV – da CAAS). O *SIS* consiste numa base de dados informatizada composta por Sistemas Nacionais (NSIS) que é administrado em Portugal pelo Gabinete Nacional SIRENE¹²⁹ ligados a um sistema central (CSIS) (Lei n.º 292/94, de 16 de novembro). O Gabinete Nacional SIRENE funciona na dependência do Ministro da Administração Interna (art.º1), sendo a entidade responsável pelo funcionamento do *SIS*, cuja as entidades utilizadoras deste sistema são a GNR, a PSP,

¹²⁷ Assinado, em 14 de junho de 1985, pela França, República Federal da Alemanha e os três países do Benelux.

¹²⁸ Portugal aderiu à CAAS em 25 de junho de 1991, a sua adesão foi aprovada pela Assembleia da República em 2 de abril de 1992, sendo objeto da Resolução da Assembleia da República n.º35/93 e Decreto do Presidente da República n.º 35/93, foi publicado no Diário da República n.º 276, Série I-A, de 25 de novembro, de 1993 (Elias & Guedes, 2010).

¹²⁹ O Gabinete Nacional SIRENE, criado pelo Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro (Diário da República I Série A, n.º 265, de 16 de novembro de 1994, p. 6845). Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 292/94, compete ao Gabinete Nacional Sirene, nomeadamente ao seu serviço operativo, assegurar a execução das tarefas relativas aos casos de intervenção complementar, no âmbito da cooperação policial e nos termos dos artigos 39.º e 46.º da CAAS.

o SEF, a PJ, a Direção-Geral das Alfândegas e a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares (art.º 5º, Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro). Para auxiliar as autoridades nacionais na luta antiterrorista foi criado, em 2011, uma rede de alertas a nível comunitário *SIS II*, no qual se viria a enquadrar o *Visa Information System (VIS)* que permite, através de dados biométricos, o cruzamento de informações de cidadãos de países terceiros, com base de dados comunitárias e listas de terroristas e/ou suspeitos proibidos de entrar espaço comunitário (Noivo, 2010).

11. 1.2- Frontex

Na sequência das conclusões do Conselho Europeu de Tampere foi criada, pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho¹³⁰, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos EM (Frontex) que promove um modelo europeu de segurança integrada através de uma ação centrada na coordenação e na articulação, garantindo a coordenação entre os vários serviços de controlo de fronteira e reunindo esforços para áreas de particular risco da própria fronteira da UE (Elias & Guedes, 2010; Palos, 2005).

Apesar de ser, essencialmente, um mecanismo de controlo de imigração, a agência ainda faz parte da *Estratégia de Contra Terrorismo* (2005) como um elemento para reforçar a proteção contra a infiltração terrorista (Argomoniz, 2009).

Cada EM tem um conselho de administração, constituído por diretores nacionais dos serviços de fronteira, responsável pelas linhas estratégicas e pelo plano de ação em consonância com a necessidade de ações concertadas entre os EM. No ceio desta agência, Portugal tem tido uma papel pioneiro na utilização das novas tecnologias em sistemas de

¹³⁰ Alterada pelo Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro.

controlo de fronteiras, nomeadamente no RAPID e no sistema móvel do PASSE (Palos, 2005).

É de referir, ainda, a participação das Forças Armadas nacionais em missões coordenadas pela agência FRONTEX, onde Portugal se tem empenhado, quer através de meios navais, quer através de meios aéreos para a vigilância de fronteiras, num esforço de combate à imigração ilegal, ao terrorismo e às suas causas¹³¹.

11.1.3- EUROPOL

A Europol, ou Serviço Europeu de Polícia, é a agência da UE responsável pelo intercâmbio e análise de dados e informações sobre atividades criminosas que antes do Tratado de Lisboa, regulado pelo Art.º 29º do TUE, atividades cujos objetivos estavam contemplados genericamente nos Art.º 30º e 32º. A Europol iniciou as suas atividades, em 1 de julho de 1999, na sequência da ratificação da Convenção Europol¹³² por todos os Estados-Membros da UE (Elias & Guedes, 2010), vendo alargado o seu mandato pelo Conselho, em 1 de janeiro de 2002, às formas mais graves de criminalidade transnacional (Decisão do Conselho n.º 2001/C 362/01, de 6 de dezembro).

Antecedendo aos atentados terroristas do 11 de setembro, havia uma primazia no combate à criminalidade organizada, em detrimento do combate ao terrorismo, fenómeno que na altura, de incidência local e, portanto, era restrito à soberania de cada Estado afetado, não constituindo uma preocupação prioritária à escala comunitária (Nabais, 2011).

¹³¹ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000065001-000066000/000065395_2.pdf, consultado em 19 de Novembro de 2015.

¹³² Instituída pelo Ato do Conselho, de 26 de julho de 1985, a Convenção Europol aprovada no Conselho de Cannes, em junho de 1995, e assinada em Bruxelas, publicado no JOC 316, de 27 de novembro de 1995, cria o Serviço Europeu de Polícia (Elias & Guedes, 2010). No caso de Portugal, a Convenção foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 60/97 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 64/97, ambos de 19 de setembro, entrando em vigor no dia 1 de outubro de 1998, após a aprovação por todos os EM.

Na sequência dos ataques terroristas do 11 de setembro começou a haver tanto na Comunidade Internacional, como na Europa, em particular, progressos significativos ao nível da legislação comunitária (Nabais, 2011), constatando-se uma prioridade no combate a este fenómeno por parte das organizações policiais europeias¹³³ (Boer *et al.*, 2007). Tais esforços estão patentes ainda, no decorrer de 2001, na criação de um Centro Operacional da Europol e de uma unidade de contra terrorismo denominada de *Counter-Terrorism Task Force (CTTF)*, composta por especialistas da área do terrorismo e agentes de ligação dos vários serviços policiais e de inteligência oriundos dos EM da UE (Nabais, 2010; Boer *et al.*, 2007).

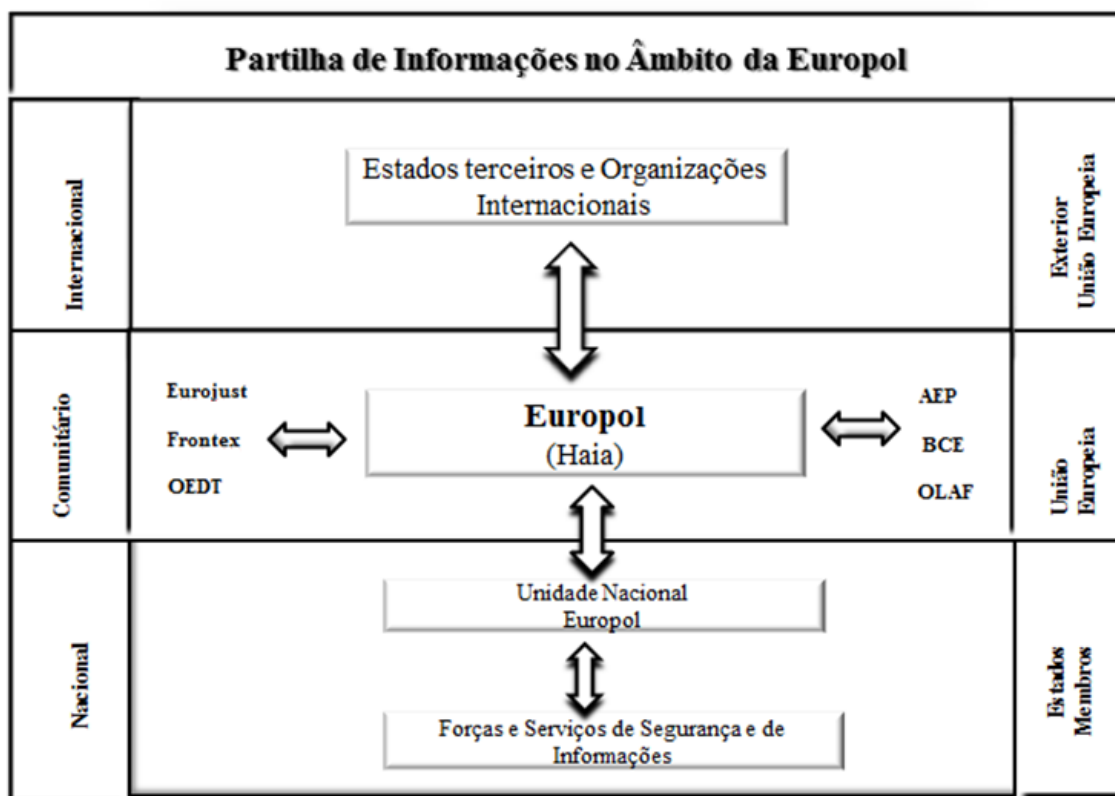
Tendo em consideração o princípio de reconhecimento mútuo, aproximação legislativa e as estruturas operativas, isto é os três grandes eixos em que assenta a “política criminal europeia” (Costa, 2011, p. 183), a Europol desempenha um papel relevante na promoção da prevenção e combate ao crime organizado transnacional¹³⁴, na agilização de técnicas de investigação e no intercâmbio de informações entre os Estados-Membros (Kammel, 2006; Nabais, 2010).

As Unidades Nacionais da Europol (UNE) são o elo de ligação direta entre a Europol e os 28 EM, assumindo-se como uma “ (...) voz única em matéria de cooperação policial que deve de ser acionada quando estamos perante criminalidade organizada grave” (Costa, 2011, p. 194).

¹³³ A este respeito Boer *et al.* (2007) afirmam: “*Although Europol had been established before 9/11 its competences were extended considerably thereafter, partly as the consequence of a long term programme for the Area of Freedom, Security and Justice, partly as an ‘ad hoc’ response to large-scale terrorist attacks (Madrid 11 March 2004, London 7 July 2005 in addition to September 2001 attacks in the USA)*” (p.14).

¹³⁴ Nomeadamente em domínios como a imigração clandestina; terrorismo; tráfico ilícito de estupefacientes; tráfico ilícito de veículos; branqueamento de capitais; tráfico de seres humanos; tráfico ilícito de matérias radioativas e nucleares; e falsificação do Euro (Europol, 2014).

Figura 5: Esquematização, por níveis, do processo de partilha de informações no âmbito da Europol



Fonte: (Nabais, 2010, p. 157)¹³⁵

A partilha de informações entre EM, entre estes e a Europol, ou entre os EM e terceiros, por via da Europol é possível através da criação e manutenção de um “sistema de vasos comunicantes”, utilizando um sistema informático designado de TECS (*The Europol Computer System*), destinado à introdução, acesso e análise de dados (Elias & Guedes, 2010). A comunicação e o intercâmbio rápidos e seguros de informações, dados operacionais e estratégicos relacionados com a criminalidade entre a Europol, os Estados-Membros e terceiros que tenham acordos de cooperação com a Europol foram reforçados, em 2009, através da Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIRENA), colocando grande

¹³⁵ Nota: o autor, ao nível comunitário, refere-se apenas a alguns dos principais exemplos de organismos e instituições que mantêm relações no âmbito da partilha de informações com a Europol.

ênfase na confidencialidade, com vista a salvaguardar todos os requisitos legais (Europol, 2010). No que diz respeito ao estabelecimento de relações com os EM e a Europol (*vide* Figura 5), conseguidas através de uma estrutura vertical¹³⁶, em que Forças, Serviços de Informações e Segurança partilham as suas informações com a Unidade Nacional Europol (UNE) e estas, posteriormente, encaminham para a da Europol, em Haia, que por sua vez as partilha com entidades nacionais acreditadas para o efeito (Nabais, 2010).

A Europol tem desenvolvido ficheiros de análise específicos para o combate ao terrorismo, com grupos de analistas associados, estando Portugal também representado nestas estruturas através de peritos da Polícia Judiciária. Salientam-se os seguintes grupos para o combate ao terrorismo (Nabais, 2010; Elias & Guedes, 2010):

- AWF 03 – 029 – Ficheiro de análise DOLPHIN direcionado para todos os grupos e atividades terroristas em território da UE, em conformidade com as listas da UE e com as reuniões do Grupo de Trabalho Terrorismo no âmbito da Cooperação entre Polícia e Justiça em matéria criminal;
- AWF 99-008 – Ficheiro de análise HYDRA sobre o terrorismo fundamentalista Islâmico;

No que diz respeito a Portugal, relembramos que de acordo com a LOIC, compete à PJ assegurar o funcionamento da UNE (art.º 12º, n.º1, Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), encontrando-se integrada organicamente no Departamento Central da Direção Nacional da Polícia Judiciária. A GNR, a PSP e o SEF, também, integram a UNE, através de ofícios de ligação permanente, assim como o gabinete nacional de ligação a funcionar junto da Europol (art.º 12º, n.º2 e 3, Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto). Nas palavras de Elias & Guedes (2010, p. 197) “(...) a reorganização da investigação criminal em Portugal poderá melhorar a qualidade de informação que disponibilizamos para a Europol (...)”, sendo que é imprescindível uma “(...) maior articulação entre forças e serviços de segurança no quadro da cooperação policial europeia, pode trazer claros benefícios para a racionalização dos mecanismos de cooperação e coordenação a nível da segurança interna”.

¹³⁶ De acordo com Boer *et al.* (2007, p.15) “*Europol can be characterized as a vertical governance arrangement (...)*”, quando se trata de legitimidade legal da Europol é “*(...) the EU Court of Justice has the authority to exercise its jurisdiction in the interpretation of the Europol Convention which is Europol's legal basis*”.

11.1.4– EUROJUST

A Eurojust, instituída pela Decisão do Conselho 2002/187/JA¹³⁷, tem como missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal em matéria de criminalidade grave, tendo em conta as operações conduzidas e as informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol (art.º 85, n.º1, TFUE). No entender de Costa (2011, p. 196) o nível de cooperação judiciária e policial têm acompanhado os níveis evolutivos de integração política da UE, havendo uma necessidade de uma maior “(...) densificação das estruturas operativas em prol de uma maior capacidade de coordenação” para o combate ao crime.

À semelhança da Europol, a Eurojust desfruta de um estatuto intergovernamental que, como órgão de cooperação judicial, opera através de uma estrutura vertical (Boer *et al.*, 2007). O colégio é composto por 28 membros nacionais, um por cada EM da UE e todos os procuradores¹³⁸, oficiais de polícia com funções equivalentes ou juízes com experiência reconhecida. Possui funcionários de ligação¹³⁹ destacados pela Comissão e pela Europol, este último atua no âmbito de investigações e procedimentos penais que incluam dois ou mais EM, ao abrigo do acordo de estreita cooperação assinado em 9 de junho de 2004 (Elias & Guedes, 2010).

Uma das maiores inovações no âmbito da Eurojust, introduzida com o TFUE (art.º 82º, n.º1) incita a UE a adotar normas e procedimentos comuns, facilitando o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais, incluindo a aproximação das disposições legislativas e

¹³⁷ Alterada pela Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de dezembro.

¹³⁸ O membro nacional da Eurojust é um procurador-geral-adjunto, nomeado por despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Justiça, sob proposta do Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público (art.º 3º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto).

¹³⁹ Na sequência da Comunicação da Comissão (COM/2000/0746), de 22 de novembro de 2000, relativa à criação da Eurojust, Elias & Guedes (2010) esclarecem que: “(...) seria útil o intercâmbio de agentes de ligação e/ou estabelecimento de regras que possibilitem uma cooperação quotidiana recíproca entre a Europol e a Eurojust. Além das vantagens que a Eurojust retiraria da possibilidade de aceder às bases de dados da Europol e do intercâmbio de compilações e pareceres sobre o direito nacional, internacional e supranacional, seria também útil à Europol a consultadoria jurídica da Eurojust, com a apresentação, se necessário, de pareceres conjuntos e recomendações formais, e a complementação das suas atividades com coordenação dos procedimentos judiciais” (p. 199).

regulamentares dos EM, de forma a prevenir e resolver os conflitos de jurisdição entre estes, facilitar a cooperação entre as autoridades judiciais no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, assim como a execução de decisões.

As normas adotadas no domínio da cooperação judiciária em matéria penal deverão passar a seguir o procedimento legislativo ordinário¹⁴⁰, na maioria dos casos (art.º 81 TFUE). Em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça¹⁴¹, como o terrorismo, cabe ao Conselho e ao Parlamento, por meio de diretivas adotadas, estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções (art.º 85º TFUE).

Desde o Conselho extraordinário de 21 de setembro de 2001, a Eurojust tem reforçado a cooperação entre magistrados em matéria terrorismo (Boer *et al.*, 2007). A Eurojust trabalha no sentido de garantir que as parcerias estabelecidas com vista à luta contra a criminalidade transnacional sejam desenvolvidas, por forma a conseguir uma melhor coordenação e cooperação entre as autoridades nacionais e órgãos da UE, tais como a Rede Judiciária Europeia, a Europol, o OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), a Frontex, a Sitcen, a CEPOL (*European Police College*), a Rede de Formação Judiciária Europeia e outros órgãos competentes por força das disposições dos Tratados (Kammel, 2006; Bossong, 2008; Boer *et al.*, 2007; Noivo, 2010).

11.1.5- SitCen¹⁴²

De mero centro de análise, criado em 1999, na dependência do Alto Representante para a Política Externa, o *Joint Situation Centre* (SitCen), depois de lhe ter sido acrescentado uma unidade civil em 2002, converteu-se, na sequência dos atentados de Madrid e das reformas

¹⁴⁰ Também designado por o processo legislativo de codecisão, o "processo legislativo ordinário" como é referido desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, nomeadamente no artigo 294.º do TFUE, explica o papel e a interação das três instituições: o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. Relativamente à Eurojust, é feita referência ao processo legislativo ordinário nos art.ºs 81º, 82º, 83º, 84º e 85º do TFUE.

¹⁴¹ Para além do terrorismo, estão ainda em causa domínios da criminalidade (art.º 85º, n.º1 TFUE): tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

¹⁴² A partir de 2012, passou a ser designado como EU *Intelligence and Situation Centre* (INTCEN).

de 2004, numa estrutura responsável pela coordenação e partilha de informação entre os diversos serviços secretos dos EM (Argomoniz, 2009; Noivo, 2010).

A agência analisa avaliações de inteligência dos Estados Unidos (NATO, CIA, Nações Unidas), estas avaliações externas são cruzadas com informações de agências de segurança interna como a Europol e o Grupo de Trabalho Terrorista (Boer *et al.*, 2007). O SitCen produz cerca de 100 relatórios de inteligência por ano, 40% dos quais são avaliações relativas ao terrorismo (Cross, 2011, p.5). Com base na análise de *intelligence* do SitCen, o Grupo de Trabalho Terrorista desenvolve planos de ação e recomendações de políticas, tais como a estratégia de radicalização e de recrutamento e incentiva os EM e as instituições da UE a concentrarem-se, em particular, na prevenção do extremismo nas prisões, na cooperação bilateral para identificar e processar jihadistas, com recurso ao *Schengen Information System* e *Visa Information System*, auxiliando na proteção das infraestruturas críticas (Cross, 2011). Integrando, desde 2007, a Capacidade Única de Análise de Informações (SIAC), que combina inteligência civil (EU INTCEN) e inteligência militar (EUMS *Intelligence Directorate*), o SitCen monitoriza, constantemente, as potenciais ameaças terroristas, a proliferação de armas de destruição maciça e locais mais vulneráveis a conflitos, de modo a preparar resposta imediata em caso de crise (Noivo, 2011; Argomoniz, 2009; Cross, 2011).

Boer *et al.*, (2007) classificam o nível de legitimidade democrática e social do SitCen como reduzido, na medida em que não existe disposição formal para o envolvimento do PE no processo de definição de mandatos do SitCen e não há divulgação pública dos relatórios elaborados.

11.1.6- Grupo de Trabalho sobre Terrorismo

A resposta institucional da UE aos acontecimentos do 11 de setembro e, posteriormente, aos atentados em solo europeu foi predominantemente de adaptação, através da criação ou da expansão de organismos especializados no seio das instituições e agências como, por exemplo, no seio do Conselho, o Grupo de Trabalho sobre Terrorismo (TWG) e o *Working*

Party on Terrorism (COTER) foram dotados de mais recursos humanos e materiais (Brandão, 2011; Argomoniz, 2009).

Tendo-se reunido pela primeira vez em novembro de 2001, o *TWG* tem como funções (Argomoniz, 2009; Boer *et al.*, 2007): complementar o trabalho de análise dos EM, procedendo a avaliações da ameaça do terrorismo islâmico e elaborar análises comparativas em matéria de radicalismo; e coadjuvar a UE nas funções que desempenha em avaliações de inteligência no campo terrorismo, auxiliando a coordenação das atividades operacionais.

Os 28 EM têm assento neste grupo e, apesar de não haver uma ligação formal à UE, é presidido pelo serviço de inteligência do Estado-Membro que detém a Presidência da UE (Argomoniz, 2009). O *TWG* tem estatuto independente e não é sujeito a mecanismos de responsabilização parlamentar, sendo um grupo fechado e reservado, é quase inexistente a informação publicada, o que leva Boer *et al.*, (2007, p. 22) a classificar “(...) *the legal, democratic and social legitimacy of the CTG can be characterised as absent*”.

11.2. Política Comum de Segurança e Defesa na UE

Após o processo de Cooperação Política Europeia (CPE), laçado em 1970, a que se seguiu o relatório *Davignon*¹⁴³, e institucionalizado, em 1987, através do Ato Único Europeu, no contexto da qual os EM se consultavam entre si tendo em vista uma cooperação direcionada para os principais problemas políticos internacionais, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi consagrada como o 2º Pilar da UE, pelo Tratado de Maastricht (David, 2010; Silva, A. M., 2010). A PESC tinha como objetivo reforçar a ação externa da UE desenvolvendo as suas capacidades civis e militares em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises (art. J.1, TUE).

¹⁴³ Aprovado, em 1970, pelos EM da Comunidade Económica Europeia (CEE) visava a concertação da política externa dos diferentes Estados comunitários.

O caráter operacional da PESC foi reforçado, em 1999, pelo Tratado de Amesterdão que, criou a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), passou a incluir as chamadas “*Missões de Petersberg*”¹⁴⁴ e o cargo de Alto Representante para a PESC.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE passou a dispor de uma variedade de instrumentos institucionais mais adequados para responder aos desafios através do reforço de mecanismos de ação externa que lhe permite maior consistência e maior coerência na resposta às ameaças de um mundo globalizado (Teixeira, 2010). Parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum, a agora designada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (art.º 42º TUE) teve um impulso significativo com a ratificação do Tratado de Lisboa (David, 2010; Teixeira, 2010; Pereira, 2009):

1. Introdução de duas cláusulas de solidariedade em matéria de segurança e defesa

- 1.1. Cláusula de defesa mútua (art.º 42, n.º7, TUE) determina que em caso de agressão armada em território de um EM, os outros EM devem prestar-lhe auxílio e assistência

- 1.2. Cláusula de solidariedade (art.º 222º, TFUE), caso um EM seja alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, a UE e os EM atuaram em conjunto para lhe prestar auxílio. Cabe, ainda, à UE mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos EM, com a finalidade de (art.º 222, n.º 1 TFUE):

- prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros;
- proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista;
- prestar assistência a um EM no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista.

¹⁴⁴ Consignadas na *Declaração de Petersberg*, em 19 de junho de 1992, da União da Europa Ocidental (UEO), foram incluídas no n.º 2, do artigo 17º do TUE, abrangendo: “as missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais; as missões de manutenção da paz; as missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz”.

2. Introdução de dois mecanismos de cooperação em matéria de segurança e defesa

2.1- Mecanismo de cooperação reforçada - trata-se de uma extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice a outras áreas e, em especial, à política externa e de segurança comum quando se justifica por objetivos de cooperação (art.º 329º TFUE), desde que cumpram o requisito de participação no projeto de pelos 9 EM¹⁴⁵

2.2- Ao invés, a cooperação estruturada permanente é um mecanismo novo e específico da segurança e defesa. O n.º6 do art.º 42º do TUE consagra a possibilidade dos EM, cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria, tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União

3. Agência Europeia de Defesa é consagrada como centro estratégico da PCSD (art.º 42º, n.º 3 TUE), no que diz respeito ao planeamento operacional, ao reconhecimento das necessidades europeias no setor da defesa e à cooperação em matéria de armamento

4. Criação da Figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (ARUNEPS) permite avanços no campo da centralização funcional. Ao presidir ao novel Conselho dos Negócios Estrangeiros, conservará as funções de Vice – Presidente da Comissão Europeia (art.º 18º TUE) e, nesse sentido, será garantido a “ (...) coerência horizontal entre as diferentes vertentes da ação externa europeia”

¹⁴⁵ Em consonância com o n.º 2, do art.º 331 do TFUE:” Qualquer Estado-Membro que deseje participar numa cooperação reforçada em curso no âmbito da política externa e de segurança comum deve notificar essa intenção ao Conselho, ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e à Comissão. O Conselho [deliberando por unanimidade] confirma a participação do Estado-Membro em questão, após consulta ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e depois de constatar, se for caso disso, que estão preenchidas as condições de participação.”

(Pereira, 2009, p. 204). A esta figura central é-lhe confiado as funções de elaboração, execução, coordenação, representação e negociação em matéria de política externa e de política de segurança (art.º 24º e 25º TUE), consagrando o ARUNEPS como uma figura diplomática central da PESC/PCSD

Como parte integrante da PESC, a PCSD (art.º 42º TUE) compreende uma dimensão externa das relações externas da UE estendendo-se para além da dimensão da defesa militar, na medida em que, sendo uma política setorial da UE e não uma estrutura de defesa, comporta uma peculiar dimensão civil da segurança. Esta dimensão civil da segurança europeia exige uma boa coordenação entre objetivos e dimensão da atuação, entre o domínio da segurança e os da governação (Nunes, 2012). A componente civil que aqui nos referimos, nas palavras de Nunes (2012):

“(...) expressa-se através múltiplos níveis de colaboração entre os vários atores Europeus desde a dimensão comunitária da ajuda ao desenvolvimento (Comissão) e da ajuda humanitária, à dimensão intergovernamental da PCSD e da Justiça e Assuntos Internos (EUROPOL e EUROJUST). Esta relação interdependente aconselha a adotar uma lógica nacional de articulação entre a dimensão interna e internacional da segurança, essencial ao desenvolvimento das capacidades da UE e a uma melhor coordenação entre as suas componentes civil e militar” (p.4).

O Conselho, o Serviço Europeu para a Ação Externa e a Agência de Defesa Europeia (EDA) juntamente com os EM têm-se empenhado no desenvolvimento de capacidades de defesa, por via de ações de cooperação (Costa, 2010, Noivo, 2011). A este respeito Portugal, no contexto da Agência de Defesa Europeia, em matéria de desenvolvimento de capacidades e *pooling and sharing*, consta-se o seguinte¹⁴⁶: participação no exercício *European Airlift Transport Training* (EATF/EATT), área de interesse estratégico a nível nacional e europeu

¹⁴⁶ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000065001-000066000/000065395_2.pdf, consultado em 19 de novembro de 2015.

com finalidade de suprir lacunas de transporte tático e estratégico; atividades preparatórias de exercícios em Portugal a decorrer, a partir de 2015, na Base Aérea de Beja; adesão ao *Joint Deployable Exploitation and Analysis Laboratory* (JDEAL), projeto de formação reutilizando o equipamento empregue no Afeganistão; e reintegração na *Maritime Surveillance Networking* (MARSUR), rede que possibilita a partilha de informação.

Portugal tem participado em operações no âmbito da PCSD, tendo, no entanto, ajustado a sua participação por fatores de restrição orçamental, bem como por razões de eficiência na aplicação dos recursos. Nesta linha, Portugal continuou a assegurar a participação¹⁴⁷: na Missão de Força Naval da UE na Somália (EUNAVFOR – operação Atalanta – combate à pirataria no Corno de África); na Missão Militar da UE para a formação das Forças de Segurança somalis (EUTM Somália); e na Missão Militar da UE para a formação das Forças de Segurança no Mali (EUTM Mali).

¹⁴⁷ Informação retirada do seguinte endereço eletrónico:
https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000065001-000066000/000065395_2.pdf, consultado em 19 de novembro de 2015.

11.3- Cooperação Transatlântica

O terrorismo, no início do século XXI, tem tido um impacto relevante nas relações transatlânticas e no ceio da aliança da NATO. Enquanto no período antecedente, o terrorismo na concetualização estratégica das ameaças era definido de modo relativamente vago, como elucida o Conceito Estratégico da NATO de Washington de 1999, é com o 11 de setembro que começa-se a dar mais atenção ao desafio do terrorismo do ponto de vista político, militar e conceptual (Costa, 2010). Neste âmbito de revisão concetual e operacional, destaca-se, durante a Cimeira de Praga (2002), a adoção do conceito Militar da Nato de Defesa contra o Terrorismo, concentrado em quatro áreas (Costa, 2010, p. 410): medidas defensivas antiterroristas; gestão das consequências de um ataque terroristas; operações defensivas de contra terrorismo e cooperação militar, em particular partilha de *intelligence*.

Após a formalização, pela UE, da PESC (Tratado de Nice) foram definidos os princípios políticos do relacionamento UE e NATO através da Declaração NATO-UE sobre a PESD (2002) e da Parceria Estratégica NATO-UE sobre a segurança, defesa e gestão de crises (2003), neste quadro de cooperação estavam incluídos os arranjos “Berlim +” (Costa, 2010). Na prevenção e gestão de crises é de extrema importância a cooperação e a coordenação entre organizações internacionais, nesse sentido o modelo “*Governing by network*” é uma resposta conceptual à alteração das situações de segurança que nas palavras de Thiele (2006, p. 117): “*a systematic networking of all relevant security actors and levels of decision-making and implementation - from the international level within NATO, the EU and the United Nation to local levels of interaction - drastically improves situational awareness and understanding*”.

As principais atividades e domínios de cooperações desenvolvidas pela Aliança Atlântica com a UE compreendem (Costa, 2010, p. 411-413): operações; capacidades militares (*NATO Response Force*); a partilha de informações (*Terrorist Threat Intelligence Unit*); gestão de consequências com capacidades para responder a ataques de agentes químicos, biológicos,

nucleares e radiológicos contra as populações civis; programa *Defence Against Terrorism (DAT)*; cooperação científica e tecnológica (Programa *Science for Peace and Security*); parcerias (Conselho de Parceria Euro-Atlântica e da Parceria para a Paz, no contexto das quais foi estabelecido o *Partnership Action Plan on Terrorism* e o Centro Euro-Atlântico de Coordenação de Assistência a Vítimas de Catástrofe).

No que diz respeito às relações transatlânticas de Portugal destaca-se a criação da Direção-Geral da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 78/2007), durante o processo de reestruturação do MAI, com atribuições de coordenação da cooperação internacional, contribuiu para uma maior coerência deste campo ao nível da administração interna, nomeadamente da Cooperação Técnica Policial (CTP) com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), das Operações da ONU e da UE, devendo por isso ser considerando prioritário o alargamento do quadro de Oficiais de Ligação do MAI, em representações diplomáticas no estrangeiro, tendo em consideração o papel relevante que desempenham nos programas de CTP (Elias & Guedes, 2010). De acordo com Costa (2010, p. 417), o modelo nacional em vigor em matéria de política de segurança interna e defesa nacional (integradas na LSI de 2008 e LDN de 2009) são “(...) conseqüentes com a evolução da segurança europeia e internacional e com as medidas e metodologias seguidas na UE e na NATO (...)”, estabelecendo possíveis quadros de articulação civil-militar que no quadro dos esforços de combate ao terrorismo pode ser uma mais valia.

CAPÍTULO IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

12. Considerações Finais

Public administration scholars may encounter pressure or influence to reorient public administration to global responses to terrorism. (...) the need for a global orientation of the public service to face events such as September 11, recognition is growing that such a global perspective needs to be incorporate into academic articulation of the administrative theories and concepts. It is the pointed out that such an approach, combining public administration and international relations, would better explain rapidly changing global events such international terrorism.

M. Shamsul Haque (2002, p.177)

O trabalho de investigação desenvolvido, no âmbito das ciências sociais, procurou constituir mais um passo para a compreensão do impacto do fenómeno do terrorismo na administração interna, em Portugal, no século XXI.

Tomaram-se como objetivos principais: analisar e enquadrar o surgimento de um novo paradigma de governação face ao novo espectro de ameaças à segurança; relacionar a evolução do fenómeno do terrorismo com a evolução do Sistema de Segurança Interna em Portugal, indicando e explicando as estruturas coordenadoras que têm sido criadas de forma a possibilitar a atuação em rede dos diversos atores com funções distintas, mas complementares no âmbito da prevenção e combate ao terrorismo; e dar a conhecer a dimensão externa da segurança interna. Embora uns mais aprofundados que outros, tais objetivos foram alcançados na nossa investigação, atente-se às seguintes respostas aos objetivos centrais expostos.

As mudanças ocorridas de natureza económica, financeira e social, nomeadamente a partir da década de 70 do século XX, repercutiram-se no funcionamento da administração pública que tem sido questionada, levando os governos a repensarem a sua estrutura e funcionamento. O modelo weberiano revela, muitas vezes, uma capacidade limitada de resposta e adaptação à complexidade dos novos problemas, tornando-se fundamental adaptar a administração pública às condições modernas. Neste contexto, emergem novos modelos governação para dar resposta à complexidade crescente dos problemas, à necessidade de maior rentabilização dos recursos público, de garantir a eficácia da ação governativa e de valorização do serviço público. Na área da segurança também se tem verificado a premência de adaptação dos sistemas de segurança à evolução dos fenómenos que lhe estão associados. O fim da Guerra Fria, a diluição das fronteiras e o aceleramento da globalização, repercutiram-se na natureza do espectro de ameaças à segurança. A maior simbiose entre terrorismo e criminalidade organizada e o impacto dos atentados de 11 de setembro colocaram em evidência ineficiências de sistemas tradicionais de segurança e a inadequação de muitas das políticas criminais convencionais. Com efeito, a ameaça do terrorismo, no contexto da globalização, tem contribuído para um novo paradigma na área da segurança (*Governance* de segurança): para além dos Estados integrarem múltiplos atores que atuam em *multi-level*, figura a oportunidade de criação de novas redes de segurança, de modo que as tradicionais hierarquias institucionais são complementadas por arranjos organizacionais que passam por redes.

A complexidade de *governance multi-level* tem emergido, na qual a soberania nacional prevalece como a principal estrutura de referência. Nesta organização complexa de poder, influência e política verifica-se uma dimensão vertical (de tomada de decisão centralizada)

e uma dimensão horizontal (descentralizada e a institucionalização de políticas de cooperação em rede). A questão política do combate ao terrorismo pertence ao ator estatal, sendo uma matéria sensível, é particularmente prevalente na UE, no contexto de negociação interestadual, sobre a extensão da harmonização dos instrumentos de combate ao terrorismo.

Em Portugal, também, se verificam passos no sentido de *governance* de segurança, nomeadamente, a nível da participação dos cidadãos, da descentralização, da segurança privada, da criação de estruturas coordenadoras e da cooperação internacional.

A natureza da ameaça terrorista tem transmutado, acompanhando a própria volatilidade do tempo e do contexto. Enquanto nos decénios de 70 e 80, Portugal defrontava-se com um terrorismo seletivo, doméstico, com motivações político-ideológicas de extrema-direita (CODECO, (E)LP/MDLP), e de extrema-esquerda (ARA, LUAR, PRP-BR, FP-25 de Abril), alguns dos grupos terrorista surgidos intensificam o contexto de instabilidade política e social do recém-instalado regime democrático. À semelhança do que sucede na Europa, uma das maiores preocupações de Portugal relativamente ao terrorismo, nos dias de hoje, é a fuga de nacionais e luso-descendentes para o Estado Islâmico e a possibilidade de concretização de um ataque terrorista em solo português pelo retorno destes. Estudos apontam que Portugal não é alvo prioritário para um ataque terrorista, no entanto não podemos excluir a possibilidade de um ataque terrorista em solo nacional. Até porque para além de o país ser percecionado, pelo menos durante anos, como uma plataforma de apoio logístico, deslocação e, até, refúgio de indivíduos suspeitos de ligações a atividades terroristas, uma parcela significativa do território português já foi parte integrante do *Al-Andalus* (século VIII-XIII), atualmente reivindicado pela Al Qaeda no Magreb Islâmico.

Chegados aqui, estamos agora em condições de responder à pergunta que norteou a nossa investigação. Tínhamos como objetivo principal saber:

- Que impacto tem tido o terrorismo na administração interna em Portugal, após o 11 de setembro, no sentido de serem criadas estruturas de coordenação que possibilitem a interação em rede entre os diversos atores públicos de segurança?

Para responder a esta questão temos que ter em conta, por um lado, a evolução do fenómeno do terrorismo e, por outro lado, a dinâmica evolutiva do SSI para responder às ameaças à

segurança, nomeadamente o terrorismo. Como já foi abordado, a ameaça de terrorismo doméstico e seletivo com inspirações político-ideológicas que Portugal enfrentava, nos anos 70 e 80, evoluiu, a partir da Guerra Fria, para uma fase mais avançada – o Super Terrorismo – que para além de fazer uso de técnicas mortíferas mais eficazes e de recorrer às tecnologias de informação como instrumento privilegiado de propaganda e de recrutamento, a atividade terrorista deixou de ser exclusiva de organizações centralizadas, hierarquizadas e organizadas, passando a ser uma ameaça difusa, imprevisível e com alvos indiscriminados. Com o 11 de setembro, último acontecimento que marcou a passagem para o Super Terrorismo, não só houve o despertar da consciencialização coletiva para o terrorismo de massa, como também foram postos em causa os clássicos sistemas de segurança. Nesta linha, impulsionaram-se reformas estruturais de sistemas de segurança que promoviam e institucionalizavam uma maior coordenação e cooperação entre organismos públicos de segurança.

O Sistema de Segurança Interna português é uma estrutura central de coordenação integrado por atores públicos com competências de segurança interna (PJ, GNR; PSP; SEF; SIS; e os Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica), cuja atividade é exercida na sua real amplitude nos termos da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Segurança Interna, das respetivas leis orgânicas e estatutárias, da legislação penal e processual e das demais leis aplicáveis. Os dados recolhidos neste estudo mostram que o SSI não é estático. O seu dinamismo é conseguido através da criação de dinâmicas de mudança organizacional decorrentes de esforços legislativos, principalmente de novas leis orgânicas, da revisão da Lei de Segurança Interna e dos respetivos estatutos das FSS, registadas no XIV, XVI, XVII e XIX Governos Constitucionais, tendo em conta a evolução de fenómenos que lhe estão associados. Nesta dinâmica evolutiva do SSI destaca-se, durante a legislatura do XVII Governo Constitucional, a revisão do estatuto das Forças e Serviços de Segurança e dos serviços de proteção civil e implementação e desenvolvimento de um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) mais ajustado à realidade. O SSI compreende uma dimensão vertical, sendo o governo responsável pela política de segurança interna e, em particular, o Primeiro-Ministro como entidade que encabeça o SSI. Esta dimensão vertical, característica da hierarquia tradicional, do SSI é complementada por uma outra dimensão horizontal, na qual os atores públicos de segurança, no mesmo nível hierárquico, interagem em rede, privilegiando relações de colaboração, cooperação e solidariedade. A interação em rede entre os diversos atores públicos segurança interna, sem prejuízo da respetiva tutela ministerial é

coordenada, articulada, controlada ou comandada operacionalmente pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).

Do mesmo modo, a Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT), órgão de coordenação e partilha de informações em matéria de terrorismo inserido no SSI, é integrado por diversos atores públicos que, com competências distintas mas complementares no âmbito da prevenção e combate ao terrorismo, sob a coordenação e articulação do SGSSI, atuam em rede possibilitando a mobilização, otimização e partilha de recursos e informações, a agilização de sinergias, maior flexibilidade e maior capacidade na rapidez de resposta a ameaças terroristas.

A relevância do papel do SGSSI e a complexidade da sua atuação não se esgota dentro do Sistema de Segurança Interna. Também possibilita que SSI se articule, segundo um modelo de modelo de geometria variável, com outros sistemas ou subsistemas nacionais, sendo de grande relevância a nível de gestão de crises. Por exemplo, em situações extraordinárias, de ataque terrorista, que exigem a intervenção conjunta e combinada das diversas forças e serviços de segurança, é ao SGSSI que cabe, no âmbito das suas competências de coordenação e de comando operacional, garantir a articulação entre as FSS e Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) e entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência. O SGSSI faculta às FSS o acesso e a utilização de serviços comuns do Sistema Integrado de Redes de Emergência e de Segurança de Portugal (SIRESP) e da Central 112, assegurando a interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que fazem parte do Sistema de Segurança Interna. A adequada prestação de cuidados de saúde às vítimas de um ataque terrorista é garantida, pelo INEM I.P., através do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM) que conta com uma estrutura de coordenação operacional, o Centro de Orientação de Doentes Urgentes (CODU) que centraliza toda a atividade do sistema e faz a triagem médica de todas as chamadas de emergência da área da Saúde, que lhe são encaminhadas pelo número europeu de emergência (112). A existência desta estrutura de coordenação operacional no SIEM, para além de possibilitar a intervenção ativa e dinâmica dos vários componentes do Sistema Nacional de Saúde e do conjunto de ações coordenadas de âmbito hospitalar, é determinante na atuação rápida, eficaz e com a necessária eficiência de gestão de meios em situação de emergência médica decorrente de um ataque terrorista e, portanto, para o sucesso da resposta de toda a cadeia de emergência médica.

A difusão da fronteira entre segurança interna e segurança externa e a detenção exclusiva de recursos essenciais à luta antiterrorista têm contribuído para equacionar a intervenção das Forças Armadas na área da segurança interna e reforçar a sua cooperação com as FSS. Apesar da Constituição da República Portuguesa não fazer referência expressa, em situações de normalidade, ao emprego das FA na área da segurança interna, destacam-se documentos normativos que arquitetam as estruturas e a afetação de meios civis e militares em resposta ao terrorismo: a Lei de Segurança Interna (2008); Lei de Defesa Nacional (2009); Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (2009); Plano de Articulação Operacional e Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (2015). Caso ocorra um ataque terrorista que ponha em causa a ordem constitucional democrática e, depois de determinação do poder político, decretado o Estado de Sítio, as forças de segurança passam a ser controladas pelas Forças Armadas. Nesta situação, as Forças Armadas intervêm na segurança interna para assegurar a legalidade democrática, missão que competiria, em situação de normalidade, às FSS. A intervenção das Forças Armadas em reforço das forças de segurança deverá ser articulada entre o SGSSI e o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), nos termos do art.º 35.º da LSI. A força militar a intervir ficará sob controlo operacional do SGSSI, quando este exerça a sua competência de comando operacional sobre as forças de segurança, ou do comandante da Unidade da força de segurança territorialmente competente. Salvaguarda-se que, quando as forças militares estão sob controlo operacional do SGSSI, este não poderá determinar missões à unidade militar, mas apenas coordenar e controlar a sua atividade no cumprimento da missão previamente fixada.

Os permanentes esforços do governo, a evolução do SSI e a prontidão da FSS, dão-nos a entender que Portugal, tal como outros países europeus, tem os meios necessários para fazer face a um ataque terrorista. Embora, não tenhamos acesso à informação de atentados que tenham sido evitados pelas FSS, tanto em Portugal como nos restantes países europeus, a sucessão de ataques terroristas em solo europeu mostra, por um lado, a extrema complexidade deste fenómeno e das redes que lhe estão associadas e, por outro, que algo está a falhar. O terrorismo islâmico começou a recrudescer na Europa a partir dos anos 90, ganhando mais visibilidade, depois do 11 de setembro, com os atentados de Madrid (2004) e Londres (2005), e mais recentemente com a sucessão de ataques terroristas em França (2012, 2015 e 2016), em Copenhaga (2015) e em Bruxelas (2016), é uma das principais ameaças à segurança na Europa. O ‘Terrorismo Jihadista’, até há pouco tempo liderado pela

Al-Qaeda e ‘movimentos associados’, tem, desde 2014, como líder da Jihad Global: o Grupo do Estado Islâmico - adquiriu uma vasta e complexa amplitude, tem uma estrutura flexível e versátil em termos organizacionais que compreende um desconcentrado modo de ação, através de uma transversalidade nodular, celularmente difusa, que não constituindo um entrave à própria monitorização ainda permite a sua monitorização, possibilitando, a partir de nódulos descentralizados, a formação de novas entidades verticalmente não dependentes, para fins operacionais e logísticos, de qualquer supervisão para a perpetração de ataques terroristas. Independentemente da ligação e interdependência a estas entidades compósitas destaca-se uma outra questão: as ações terroristas praticadas por *lone wolves* ou *foreign fighters* que, perfeitamente integrados na teia do terrorismo global, atuam sob o chapéu ideológico do fundamentalismo islâmico, remetendo para a dificuldade de identificação, sinalização e controlo de indivíduos relacionados com este fenómeno.

Em linha com as orientações estratégicas europeias e a generalidade dos parceiros europeus, na Reunião do Conselho Superior de Segurança Interna de 28 de março de 2016, o governo português deixou clara a sua intenção, embora polémica e impugnada pela PJ, de criar um Ponto de Contato Único Nacional (*Single Point of Contact*) que será chefiado pelo SGSSI para efeitos da cooperação policial internacional, reunindo o Gabinete Nacional SIRENE, o Gabinete Nacional Interpol, a Unidade Nacional Europol, Oficiais de Ligação, os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os Pontos de Contato Prum, com vista a aprofundar e incrementar a cooperação policial e contribuir para uma melhor coerência da troca e partilha de informações com os parceiros internacionais.

Assumimos que, apesar do esforço e da diligência, o trabalho de investigação possui limitações. A complexidade e interdisciplinaridade do tema do terrorismo exigem o dispêndio e investimento de mais meios no sentido da concretização de estudos de nível mais aprofundado. Importa ainda de referir que a metodologia escolhida com recurso a entrevistas a profissionais da área, podem carecer de alguma informação relevante nesta investigação dada a sensibilidade da mesma e do tema. Possivelmente pela mesma razão, também não conseguimos obter mais autorizações para a realização de entrevistas para a concretização de uma investigação mais aprofundada.

Em investigações futuras seria interessante explorar a relevância de políticas de estreita cooperação entre forças e serviços de segurança e comunidades muçulmanas na prevenção de atentados terroristas. Esta pista futura poderá ser útil para compreender porque, embora

as forças e os serviços de segurança estejam cada vez mais capacitados e adaptados às necessidades do sistema e de haver solidariedade entre os Estados europeus, o continente que foi berço da democracia não tem conseguido evitar, nos últimos dezasseis anos, o derrame de sangue por fundamentalistas islâmicos.

Referências Bibliográficas

- Abrantes, Manuel (2011). Serviços de Informações, Portugal (1974 -2004) - Do Dever ao Ser. *Segurança e Defesa*, 18, 22- 27.
- Afonso, A. (1994). Do período de transição à actualidade. In J. Medina (Dir.). *História de Portugal dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias* (Vol. XIV) (pp. 234-264). Lisboa: Clube Internacional do Livro.
- Afonso, A. (1994). A Revolução dos Cravos. In J. Medina (Dir.). *História de Portugal dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias* (Vol. XIV) (pp.36-80). Lisboa: Clube Internacional do Livro.
- Amaral, T. F., Batista, G., & Ribeiro, C. (2004). Ciberterrorismo: a nova forma de crime do século XXI - como combatê-la? *Proelium - Revista da Academia Militar*, 1, 34.
- Argomoniz, J. (2009). *Post-9/11 institutionalisation of European Union Counter-terrorism: Emergence, Accelaration and Inertia*. University of Nottingham: School of Politics and International Relations.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bauer, A. & Raufer, X. (2003). *A Globalização do Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Boer, M., den (2003). *9/11 and the Europeanisation of Anti-Terrorism Policy: a Critical Assessment*. Paris: Institut Jacques Delors.

- Boer, M. de, Hillebrand, C. & Nölke, A. (2007). Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks. *Journal of Common Market Studies*, 46, 101-124.
- Booth, K. (2001). Teorias e Práticas da Segurança no Século XX: Sequência histórica e mudança radical. *Nação e Defesa*, 99 (2), 19-50.
- Bossong, R. (2008). The Action Plan on Combating Terrorism: a Flawed Instrument of EU Security Governance. *Journal of Common Market Studies*, 46, 27-48.
- Botelho, T. (2006). Terrorismo e a Segurança dos Mares. *Segurança e Defesa*, 1, 51 – 54.
- Brandão, A. P. (2011). O 11 de Setembro Dez Anos Depois: Os *gaps* da União Europeia. *Relações Internacionais*, 31, 45-54.
- Bryden, A. & Hänggi, H. (2004). *Reform and Reconstruction of Security Sector*. Münster: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública – Modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardoso, P. (2004). *As Informações em Portugal*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Carvalho, E. R. (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. R. (2008). *Agenda e Reforma Administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.

- Carvalho, L. (2008). Abordagem à problemática da Gestão de Crises no contexto da Nova Lei de Segurança Interna. Terrorismo. *Planeamento Civil de Emergência*, 20, 38-41.
- Caupers, J. (2007). *Introdução ao Direito Administrativo* (9.^a Ed.). Lisboa: Âncora Editora.
- Cervelló, J. S. (1994). A contra-revolução no PREC. In J. Medina (Dir.). *História de Portugal dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias* (Vol. XIV) (pp.134-142). Lisboa: Clube Internacional do Livro.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2010). Increased complexity in Public Organizations – the challenges of combining NPM and Post-NPM. In P. Laegreid & K. Verhoest (Eds.). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, autonomy and Performance* (pp. 257-259). Bruxelles: International Institute of Administrative Science.
- Coelho, C.; Couto, A. C. & Leitão, R. (2008). *A nova Política Comum de Segurança e Defesa Europeia* in Conferência, Lisboa: Sínteses EuroDefense – 16
- Combs, C. (2003). *Terrorismo in the Twenty-First Century* (3rd ed.). New Jersey: Prentice Hall
- Costa, J. P. B. (2010). Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar: o papel da EU e da Nato – reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, Lisboa, Centro de Congressos de Lisboa 24 e 25 de Jun. de 2010 (pp.395-426).
- Costa, J. (2011). Cooperação Judiciária e Policial no âmbito da União Europeia. *Revista POLITEIA* VIII, 180-189.
- Cross, M. K. D. (2011). *EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full*. California: University of Southern California.

- David, M. (2010). Implementação da Estratégia Europeia de Segurança e da Política Comum de Segurança e Defesa. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, Lisboa, 24 e 25 de Jun. de 2010 (pp. 599-612).
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2009). What is Public Administration? In R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, & T.A. Blanc (Eds.). *Public Administration: An action orientation* (pp. 2-5). Arizona State University: Wadsworth Cengage Learning.
- Dhillon, G. & Mishra, S. (2006). *Information Systems Security Governance Research: a Behavioral Perspective*. Virginia: Virginia Commonwealth University.
- Dossier Terrorismo* (1977). Lisboa: Edições Avante.
- Duarte, P. S. (2011). A Importância da Atividade Operacional nas Informações. In P. B. Graça (Coord.). *Estudos de Intelligence* (pp. 49 – 59). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Elias, L. e Marques, A. (2010). *Controlos Remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Lisboa: Almedina.
- Esteves, P. (2004). Estado e informações: uma perspetiva sistémica. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.439-456). Lisboa: Prefácio
- Ezequiel & Pais (2011). “Bioterrorismo e Biossegurança: Desafios para Portugal” in Seminário Bioterrorismo e Biossegurança, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Ferreira, J. M. (1994). A luta institucional num Portugal em transe. In J. Matoso (Dir.). *História de Portugal* (Vol. 8) (pp. 216 -277). Lisboa: Editorial Estampa.
- Fernandes, L.F. (2004). As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista. In A. Moreira (Coord.). *Terrorismo* (pp. 415-437). Coimbra: Almedina

- Fernandes, L.F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Ferreira, J. M. (1994). A luta institucional num Portugal em transe. In J. Matoso (Dir.). *História de Portugal* (Vol. 8) (pp. 216 -277). Lisboa: Editorial Estampa.
- Ferreira, P. (2006). *O Novo Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- Fonseca, F. (2009). O “Modus Operandi” do terrorismo do século XXI. In *Revista Policia de Segurança Pública*, 11, 33 – 35.
- Fortin, M. F. (2009). *O Processo de Investigação – da conceção à realização* (5ª ed). Loures: Edições Técnicas e Científicas.
- Franco, H. & Moleiro, R. (2015). *Os Jiadistas Portugueses: a história de quem luta no Estado Islâmico*. Alfragide: Lua de Papel.
- Galito, M. (2013). *Terrorismo, Conceptualização do Fenómeno*. Lisboa. Tese de Doutoramento, Instituto Superior Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.
- Giroux, H. A. (2006). *Para Além do Espetáculo do Terrorismo: a Incerteza Global e o Desafio dos Novo Media*. Lisboa: Edições Pegado.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. (2004). *Governing by Network: the new shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Graça, P.B. (2004). Metodologia da análise nas informações estratégicas. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.429-36). Lisboa: Prefácio.

- Groenendijk, N. (2003). Multi-level Governance, Network Governance, and Fiscal Federalism Theory. In A. Salminen (Eds.). *Governing Networks* (pp. 349-370). Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Halberstam, D. (2001). *New York September 11*. New York: Magnum Photographers.
- Haque, M. S. (2002). Government Responses to Terrorism: Critical views of their impacts on people and Public Administration. *Public Administration Review*, 62, 170-180.
- Hänggi, H. (2003). *Making Sense of Security Sector Governance*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Hänggi, H. (2005). *Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Harknett, R. & Stever, J. (2011). The struggle to reform intelligence after 9/11. *Public Administration Review*, 75 (5), 700- 706.
- Henderson, K. (2005). Shrinking the Administrative State: New Public Management before and after 9/11. *Revista de Ciência Política*, 25 (1), 271-279.
- Hobsbawm, E. (2008a). *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Lisboa: Editorial Presença.
- Hobsbawm, E. (2008b). *A Era dos Extremos* (4ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- IPRI (2006a). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Preliminar. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, junho.

- IPRI (2006b). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Final- Modelos e cenários. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, dezembro.
- Janeiro, J. M. (2010). “O Emprego das Forças Armadas em Missões de Segurança Interna”. *Revista de Segurança e Defesa*, 14, 58 – 67.
- Kammel, A. H. (2006). Justice and Home Affairs in Transition. In G. Hauser & F. Kernic (Eds.). *European Security in Transition* (pp.73-86). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Khosrokhavar, F. (2006). O terrorismo na Europa. In *Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais: Terrorismo e relações internacionais*, Lisboa, 25 e 26 de Outubro de 2005 (pp. 71-91). Grávida Fundação Calouste Gulbenkian.
- Kirchner, E. J. & Sperling, J. (Eds.) (2007). *Global security Governance: competing perceptions in the 21st Century*. London: Routledge
- Klijn, E. H. (2003). Networks and Governance: a perspective on public policy and public administration. In A. Salminen (Eds.). *Governing Networks* (pp. 29-38). Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. New York: CRC Press.
- Laqueur, W. (1999). *New Terrorismo: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. Oxford: Oxford University Press
- Lähdesmäki, K. (2003). Governance Types. In A. Salminen (Eds.). *Governing Networks* (pp. 186-198). Brussels: International Institute of Administrative Sciences.

- Lara, A. S. (2013). *Ciência Política: Estudos da ordem e da subversão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Lazer, D. (2006). Global and Domestic Governance: Modes of interdependence in Regulatory Policymaking. *European Law Journal*, 12 (4), 455-468.
- Leandro, G. (2004). Uma visão militar sobre o terrorismo. In A. Morreira (Coord.). *Terrorismo* (pp. 323- 373). Coimbra: Almedina.
- Leandro, J. E. (2008). Terrorismo e Defesa Nacional. Terrorismo. *Planeamento Civil de Emergência*, 20, 14-17.
- Löffle, E. & Hofmeister, A. (2001). Implications of Contract Managment for Cantonal Perliaments in Switzerland: Observers Become Players. In P. Falconer; C. Smith; C. William & R. Webster (eds.). *Managing Parliaments in the 21st Century* (pp. 181-198). Glasgow: Caledonian University.
- Lucas, P. M. (2011). O Papel do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna na coordenação dos Órgãos de Polícia Criminal. *Politeira*, VIII, 163-173.
- Madureira, C. (2004). *Do welfare state ao conceito de governance: Que futuro para as Administrações Públicas em Portugal*. Lisboa: 2º Congresso Nacional de Administração Pública.
- Madureira, C., & Asensio, M. (2013) (Coord.). “Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública”. In *Handbook de Administração Pública* (pp. 91-100). Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Marques, B. A. (2011). A ameaça terrorista do Hezbollah. In P. B. Graça (Coord.). *Estudos de Intelligence* (pp. 61- 85). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Martins, R. F. (2010). *Acerca de 'Terrorismo' e de 'Terrorismos'*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional
- Mathias, L. (2004). Atualidade da diplomacia. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.381-384). Lisboa: Prefácio
- Matos, H. J. de (2011). E depois de Bin Laden? Implicações estratégicas no fenómeno terrorista internacional. *Politeia*, VIII, 10-16.
- Matoso, J. (1994). Portugal em Transe (Vol. 8). Lisboa: Editorial Estampa.
- Mishra, S. & Dhillon, G. (2006). *Information systems security Governance research: A behavioral perspective*. Richmonds: Virginia Commonwealth University.
- Mongiardim, M. R. (2004). Considerações sobre o fenómeno do terrorismo. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.411-428). Lisboa: Prefácio.
- Moreira, A. (coord.) (2004). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio.
- Moreira, V. (1994). Institucionalização do Sistema Democrático. In J. Medina (Dir.). *História de Portugal dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias* (Vol. XIV) (pp.265- 296). Lisboa: Clube Internacional do Livro.
- Monteiro, R. L. (2004). Subsídios para a história recente das informações em Portugal. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.459-469). Lisboa: Prefácio
- Monteiro, R. L. (2011). Breve História das Informações em Portugal no Pós 25 de Abril. In P. B. Graça (Coord.). *Estudos de Intelligence* (pp. 37-48). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.

- Movimento Democrático Português (1981). *Não ao Terrorismo*. Lisboa: Movimento Democrático Português.
- Nabais, T. V. (2011). Prevenção do Terrorismo Transnacional – A Partilha de Informações no Quadro da Europol. *Ciências Policiais – Estado, Segurança e Sociedade* (pp.149-165). Coimbra: Almedina.
- Nacos, B. L. (2006). O Terrorismo e os Media na Era da comunicação global. In *Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais: Terrorismo e relações internacionais*, Lisboa, 25 e 26 de Outubro de 2005 (pp.145-172). Graciosa Fundação Calouste Gulbenkian.
- Neves, A. (2010). *Governança Pública em Rede: uma aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo
- Neves, L. (2007). O Fenómeno do Terrorismo: Desafios à Investigação Criminal. Dezembro-Fevereiro. *Segurança e Defesa*, 5, 44 – 51.
- Nogueira, J. F. (2008). Terrorismo e Forças Armadas. *Revista de Segurança e Defesa*, 8, 119.
- Noivo, D. (2010). Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma Abordagem Comum. *Revista de Segurança e Defesa*, 14, 35-46.
- Nunes, A. (2008a). *Terrorismo, Novos Terrorismos e a Segurança Interna em Portugal*. Lisboa. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Portugal.
- Nunes, A. (2008b). Terrorismo Alimentar: uma ameaça emergente. *Segurança e Defesa*, n.º 7, 34 – 28.

- Nunes, I. F. (2004). Segurança internacional. Os princípios idealistas e a lógica realista. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.271-286). Lisboa: Prefácio
- Nunes, I. F. (2012). *Politica Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional
- Santos, L. (2008). Terrorismo e Ciberespaço. *Revista Polícia de Segurança Pública*.
Lisboa, 26-31
- Saraiva, M. F. (2001). *Governance: Um Caminho para a Segurança Cooperativa*.
Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Serra, P. (1998). *DINFO – Histórias Secretas do Serviço de Informações Militares*.
Porto: Publicações Dom Quixote.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2007). *Introducing Public Administration*.
New York: Pearson Longman.
- Silva, A. M. (2010). *História da Unificação Europeia: a integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Silva, N. M. (2010). Cidadania e Segurança: uma análise prospetiva. In *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa: para uma Estratégia de Segurança Nacional*, Lisboa, 24-25 Jun. 2010 (pp.551-578).
- Silva, T. de A. e (2010). *Sociedade e Cultura na Área Islâmica*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Simons, L. M. (2002). Arma de Destruição Maciça – depois de um Século XX terrador, abre-se a porta de uma ameaça maior. *National Geographic*, Novembro, 4-35.

Smith, M. E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sousa, M. (1992). *No Asfalto: as FP – 25 e o Tempo Português*. Coimbra: Fora do Texto

Pais, M. (2009). Tipificação e Produção de Armas Biológicas. In *Bioterrorismo e Biossegurança: Desafios para Portugal* (pp. 21-38). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Palos, J. (2010). É irreversível o Processo que se iniciou com a Frontex. *Segurança e Defesa*, 15, 98 -102.

Pereira, R.C. (2004). Os desafios do terrorismo: a resposta penal e o sistema. In A. Moreira (Coord.). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.491- 528). Lisboa: Prefácio.

Pereira, J. (2009). O SIRP Abriu um Novo Rumo para a Estruturação da Administração Pública. *Segurança e Defesa*, 9,13-17.

Pereira, R. C. (2006). *Textos de Direito e Segurança*. Lisboa.

Peters, B. G. (2001). *Implicit and Explicit Contracts: The US Congress and Administrative Reforms*. In Peter Falconer; Colin Smith; C. William R. Webster (eds.). *Managing Parliaments in the 21st Century* (pp. 173-180). Glasgow: Caledonian University.

Pinheiro, P. V. (2008). Terrorismo, Intelligence e Diplomacia. *Segurança e Defesa*, 8, 76 – 79.

- Pinto, M. C. (2004). A Jihad Global e o contexto europeu. In A. Moreira (Coord.) *Terrorismo* (pp. 439-460). Coimbra: Almedina.
- Pinto, R.M. (2004). Os militares e as informações. In A. Moreira (Coord). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp. 471-489). Lisboa: Prefácio
- Reis, A. (1985). A Revolução do 25 de Abril. In J. H. Saraiva (Dir.). *História de Portugal* (pp. 361 – 387). Lisboa: Publicações Alfa.
- Risse, T. (2004). *Transnational Governance and Legitimacy*. Berlin: Otto Suhr Institute of Political Science - Freie Universität Berlin
- Roberts, N. C. (2011). Beyond Smokestacks and Silos: Open-source, web - enabled coordination in organizations and networks. *Public Administration Review*, 71 (5), 677 – 691.
- Rodrigues, C. C. (2012). *Contributo para uma “estratégia abrangente” de gestão de crises*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Rodrigues, J. (2007). A Importância da Informação Criminal no Combate ao Terrorismo – Informação Criminal Vs Informações. *Segurança e Defesa*, 5, 51-53.
- Rogério, N. (2004). O novo terrorismo internacional como desafio emergente de segurança. In A. Moreira (coord.). *Terrorismo* (pp. 479-500). Coimbra: Almedina.
- Romana, H. B. (2004). O novo *framework* do terrorismo internacional de matriz islâmica: desafios ao modelo de análise em informações estratégicas. In A. Moreira. *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.257-270). Lisboa: Prefácio.

- Roness, P. (2001). Contractualization, Structural Recoupling and Institutional Characteristics. In P. Falconer, C. Smith & W. R. Webster (Eds.). *Managing Parleaments in the 21st Century* (pp.127-12). Glasgow: Caledonian University.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor
- Valente, M. (2004). Terrorismo – Fundamento de restrição de Direitos? In A. Moreira (Coord.). *Terrorismo* (pp. 375- 413). Coimbra: Almedina
- Ventura, J. P. & Nascimento, J. M. (2001). Violência, Terrorismo e Psicologia: uma abordagem exploratória. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 11 (4), 633-698.
- Ventura, J. P. (2004). Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reatividade proactiva. *Polícia e Justiça*, Loures, 3, 195-236.
- Teixeira, N. S. (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Teixeira, N. S. (2010). A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais*, 25, 21-29.
- Thiele, R. (2006). Plug to Operate: Command and Coordination of Armed Forces in Europe in Times of Transformation. In G. Hauser & F. Kernic (Eds.). *European Security in Transition* (pp. 135- 144). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Torres, A. (2004). Terrorismo: o apocalipse da Razão? In A. Moreira (Coord.). *Terrorismo* (pp. 7-11). Coimbra: Almedina.
- Torres, J. (2009). *Terrorismo Islâmico: Gestão de riscos para a segurança nacional*. Lisboa: Centro de Investigação e Desenvolvimento em Direito.

Wilkinson, P. (2006). A ameaça da Al Qaeda Hydra: A resposta do Estado liberal. In *Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais: Terrorismo e relações internacionais*, Lisboa, 25 e 26 de Outubro de 2005 (pp.127-137). Grávida Fundação Calouste Gulbenkian.

Wilson, D., Greenwood, J. & Pyper, R. (2002). *New Public Administration in Britain* (3rd ed.). Routledge: London.

Webgrafia:

Assembleia da República (2001). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: <http://www.sup.pt/legislacao/rasi2001.pdf>, consultado em 17 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2006). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564314/rasi_2006.pdf, consultado em 17 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2007). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564311/rasi_2007.pdf, consultado em 17 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2008). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564308/rasi_2008.pdf, consultado em 17 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2010). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564305/rasi_2009.pdf, consultado em 24 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2010). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: [http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20\(RASI\)/RASI%202010.pdf](http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20(RASI)/RASI%202010.pdf), consultado em 24 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2013). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/1391220/RASI%202013.pdf>, consultado em 24 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2014). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: http://www.apav.pt/apav_v2/images/pdf/RASI_2014.pdf, consultado em 24 de Junho de 2015.

Assembleia da República (2015). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/18859123/20160331-rasi-2015.pdf>, consultado 2 de abril de 2016.

Barnes, J. E. & Pop, V. (2016). Belgium Frees Man Charged in Brussels Airport Attack, Focuses on Discovered Gloves. *The Wall Street Journal*. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/belgium-charges-three-more-with-terrorism-as-victim-toll-reaches-35-1459159844>, consultado em 28 de março de 2016.

Barreira, N. F. O. (2014). *Articulação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança num caso de Ameaça Terrorista*. Disponível em: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/6794/1/Asp%20Cav%20Barreira_TIA.pdf, consultado em 16 de Junho de 2015.

Branco, C. (2007). Guarda Nacional Republicana – Transformação ou Evolução. *Revista Militar*. Disponível em: http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=237, consultado em 2 de Agosto de 2015.

Carvalho, J. S. (2007). *Os Serviços de Informações no Mundo Atual*. Disponível em: www.jornaldedefesa.com.pt/conteudos/view, consultado em 16 de Junho de 2015.

Christian, L. (2010). *Universo Nuclear: a História do Universo Construída de Artefactos Nucleares*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico <http://universonuclear.blogspot.pt/>, consultado a 6 de Abril de 2015.

Conselho das Comunidades Europeias (1992). “Tratado da União Europeia”. Disponível em: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf, consultado em 15 de Outubro de 2015).

Direção-Geral dos Assuntos Europeus (2014). Portugal na União Europeia. Disponível em: https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000065001-000066000/000065395_2.pdf, consultado em 19 de Novembro de 2015.

EUROPOL (2015). *EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat)*. Disponível em: [file:///C:/Users/Sony/Downloads/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/Sony/Downloads/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev%20(6).pdf), consultado em 20 de Maio de 2015.

EUROPOL (2014). *EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat)*. Disponível em: [file:///C:/Users/Sony/Downloads/europol_tsat14_web_1%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Sony/Downloads/europol_tsat14_web_1%20(3).pdf), consultado em 20 de Maio de 2015.

Guedelha, M. J. (2013). Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 – Forças e Fraquezas. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em: http://www.asppm.pt/images/ficheiros/A_REFORMA_DO_SISTEMA_DE_SEGURANCA_INTERNA.pdf, consultado em 1 de Junho de 2015.

Hudak, J. (2013). *Al Gore: Current Political Terrorism Shows us the Need for a Center for Effective Public Management*. Disponível em: <http://www.brookings.edu/blogs/fixgov/posts/2013/09/27-political-terrorism-shows-need-for-center-for-effective-public-management-hudak>, consultado em 16 de Agosto de 2015.

Mendonça, S. (2015). Terrorismo, um desafio português. *Jornal Expresso*. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/terrorismo-um-desafio-portugues=f905545>, consultado em 15 janeiro 2015.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (2014). “Portugal na União Europeia”.

Disponível em: https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000065001-000066000/000065395_2.pdf, consultado em 19 de Novembro de 2015.

U.S. Department of State (1975). *The Biological Weapons Convencional*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.state.gov/t/isn/bw/c48738.htm>, consultado em 10 de Abril de 2015.

Pollit, M. (1997). “Cyberterrorism - Fact or Fancy?”. In *Proceedings of the 20th National Information Systems Security*, pp. 285 – 289. Informação consultada em <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html>, a 10 de Abril de 2015.

Rodrigues, A. (2009). “Combate ao Bioterrorismo. Prioridade Nacional”. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://database.jornaldefesa.pt/ameacas/terrorismo/Combate%20ao%20Bioterrorismo%20Prioridade%20nacional.pdf>, consultado em 8 de Abril de 2015.

Schmemann, S. (2001). Hijacked jets destroy Twin Towers and hit Pentagon. In *The New York Times*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico <http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0911.html>, consultado em 20 de Abril de 2015.

Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (2015). *Missão, Visão e Valores*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.sied.pt/missaovv.html>, consultado em 1 de Agosto de 2015.

Serviço de Informações de Segurança (2015). *Contraterrorismo*. Disponível em: <http://www.sis.pt/cterr.html>, consultado em 30 de Junho de 2015.

Sistema de Informações da República Portuguesa (2015). *Resenha Histórica*. Disponível em: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/20>, consultado em 20 de Junho de 2015.

Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (2016). *Tecnologia*. Disponível em: <http://www.siresp.com/tecnologia.html>, consultado em 2 de Fevereiro de 2016.

S.N. (2012). Os piores ataques contra judeus. In *Diário de Notícias*. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2370815&seccao=Europa, consultado em 28 de Abril de 2015

S.N. (2014). Há 10 anos Madrid acordava com o pior ataque terrorista da sua história. In *Euronews*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico <http://pt.euronews.com/2014/03/11/ha-10-anos-madrid-acordava-com-o-pior-ataque-terrorista-da-sua-historia/>, consultado em 28 de Abril de 2015.

S.N. (2015). Attentats de Paris : récit détaillé des trois jours qui ont changé la France. In *Le Monde*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2015/02/20/attentats-de-paris-recit-detaille-des-trois-jours-ont-change-la-france_4580095_4355770.html#introduction, consultado em 28 de Abril de 2015.

S.N. (2015). Attentats du 13 novembre : retour sur une semaine bouleversante. *Le Figaro*. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/11/20/01016-20151120ARTFIG00404-attentats-du-13-novembre-retour-sur-une-semaine-meurtriere.php>, consultado em 15 de Dezembro de 2015.

S. N. (2015). Copenhagen attacks: Danish police charge two men. *The Guardian*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/16/copenhagen-attacks-danish-police-charge-two-men>, consultado em 10 de Maio de 2015.

S.N. (2015). Militares portugueses partem para apoiar combate ao Estado Islâmico. *RTP Notícias*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico http://www.rtp.pt/noticias/pais/militares-portugueses-partem-para-apoiar-combate-ao-estado-islamico_v824170, consultado em 2 de Agosto de 2015.

Taylor, A. (2011). 9/11: The day of the attacks. *The Atlantic*. Informação retirada do seguinte endereço eletrónico: <http://www.theatlantic.com/photo/2011/09/911-the-day-of-the-attacks/100143/>, consultado em 22 de Abril de 2015.

Anexo I

Tabela A - Governos Constitucionais nos últimos 17 anos

Governo	Mandato	Partido Político	Primeiro- Ministro	Ministro da Administração Interna
XIV	25 Out 99 6 Abr 02	PS (sem maioria parlamentar)	António Guterres	Nuno Severiano Teixeira
XV	6 Abr 02 17 Jul 04	PSD e CDS (coligação pós-eleitoral)	José Manuel Durão Barroso	António Figueiredo Lopes
XVI	17 Jul 04 12 Mar 05	PSD e CDS	Pedro Santana Lopes	Daniel Viegas Sanches
XVII	12 Mar 05 26 Out 09	PS	José Sócrates	Rui Pereira
XVIII	26 Out 09 21 Jun 11	PS (sem maioria parlamentar)	José Sócrates	Rui Pereira
XIX	21 Jun 11 30 Out 15	PSD (sem maioria parlamentar)	Pedro Passos Coelho	Miguel Macedo (21 Jun 11-19 Nov 14) Anabela Rodrigues (19 Nov 14 - 30 Out 15)
XX	30 Out 15 10 Nov 15	PSD e CDS (coligação Portugal à Frente, não chegou a entrar em funções)	Pedro Passos Coelho	João Calvão da Silva
XXI	26 Nov 15 ...	PS, BE, PCP, PEV e PAN (acordo de incidência parlamentar)	António Costa	Constança Urbano de Sousa

Tabela A1 – Documentos Normativos relativos ao Funcionamento e Organização das FSS com competências de Segurança Interna (do XIV ao XXI Governo)

Governos	Menção	Documentos Normativos
XIV	(Re) Estruturação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto – Lei Organização da Investigação Criminal. • Decreto-Lei nº 252/2000, de 16 de outubro - Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. • Decreto-Lei 275-A/2000, de 9 de novembro – Lei Orgânica da PJ. • Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional.
	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei nº 252/2000, de 16 de outubro - Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (art. 22º). • Decreto-Lei 275-A/2000, de 9 de novembro – Lei Orgânica da PJ (art. 8º). • Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional (art. 2º, 7º, 9º e 10º).
	Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto – Lei Organização da Investigação Criminal (art. 7º). • Decreto-Lei 275-A/2000, de 9 de novembro - Lei Orgânica da PJ (art. 54º e 55º). • Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional (art. 2º, 7º e 9º).
	Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 21/2000 de 10 de agosto – Lei Organização da Investigação Criminal (art. 6º). • Decreto-Lei nº 252/2000, de 16 de outubro - Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (art.5º).

		<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei 275-A/2000, de 9 de novembro – Lei Orgânica da PJ (art. 3.º, 6.º e 7.º). Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional (art. 21.º).
	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro - Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (art 44.º). Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional (n.º 2 e 3 do art. 8.º, art. 11.º e 12.º).
XV	(Re) Estruturação	
	Centralização	
	Coordenação	
	Cooperação	
	Descentralização	
XVI	(Re) Estruturação	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro – Lei Orgânica do SIRP.
	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro – Lei Orgânica do SIRP (art. 18.º, 19.º e 21.º).
	Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro – Lei Orgânica do SIRP (art. 18.º e 19.º).
	Cooperação	
	Descentralização	
	(Re) Estruturação	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna. Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro - Lei Orgânica da GNR. Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto - Lei orgânica da Polícia Judiciária. Lei n.º 63/2008, de 6 de novembro – Lei Orgânica da PSP Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro- Estabelece a orgânica do SG SIRP, do SIED e do SIS. Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto - estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal: é criada a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC).

XVII	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna (art. 13º, 15º, 22º e 23º). • Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto - Lei de Organização da Investigação Criminal (art.15º). • Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto - Lei orgânica da Polícia Judiciária (art. 24º, 26º, 27º e 28º). • Lei n.º 63/2008, de 6 de novembro – Lei Orgânica da PSP (art. 26º, 21º e 26º).
	Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna (6º, 16º, 21º, 22º e 23º). • Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto - aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal (art. 13º, 14º e 15º).
	Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna (art. 6º). • Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro - Lei Orgânica da GNR (art. 6º e 18º). • Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto - Lei orgânica da Polícia Judiciária (art.6º e 7º). • Lei n.º 63/2008, de 6 de novembro – Lei Orgânica da PSP (art. 6º). • Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto - Lei de Organização da Investigação Criminal (art. 10º). • Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro- estabelece a orgânica do SGSIRP, do SIED e do SIS (art. 11º). • Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto - estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal: é criada a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC).
	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro - Lei Orgânica da GNR (art. 35º, 37º, 38º, 39º e 46º). • Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto - Lei orgânica da Polícia Judiciária (art. 29º). • Lei n.º 63/2008, de 6 de novembro – Lei Orgânica da PSP (art. 34º, 35º e 36º).
	(Re) Estruturação	

XVIII	Centralização	
	Coordenação	
	Cooperação	
	Descentralização	
XIX	(Re)Estruturação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto - quinta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que aprova a LQ SIRP • Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro – procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do SEF. • Lei n.º 59/2015, de 24 de junho - primeira alteração à LSI n.º 53/2008, de 29 de agosto, vem modificar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e, sobretudo, definir e regulamentar com mais pormenor o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo. • Lei n.º 28/2013, de 12 de abril - define as Competências, a Estrutura e o Funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional. • Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro – procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional.
	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 59/2015, de 24 de junho - primeira alteração à LSI n.º 53/2008, de 29 de agosto, vem modificar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e, sobretudo, definir e regulamentar com mais pormenor o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo. • Lei n.º 28/2013, de 12 de abril - define as Competências, a Estrutura e o Funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional (art. 3º).
	Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 59/2015, de 24 de junho - primeira alteração à LSI n.º 53/2008, de 29 de agosto, vem modificar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e, sobretudo, definir e regulamentar com mais pormenor o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (art. 23º).

		<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 28/2013, de 12 de abril- define as competências, a estrutura e o funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional (art. 16º). • Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro – procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade Marítima Nacional (art. 2º e 7º).
	Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 59/2015, de 24 de junho - primeira alteração à LSI n.º 53/2008, de 29 de Agosto, vem modificar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e, sobretudo, definir e regulamentar com mais pormenor o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (art. 23º). • Lei n.º 28/2013, de 12 de abril - define as competências, a estrutura e o funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional (art.16º).
	Decentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 28/2013, de 12 de abril - define as competências, a estrutura e o Funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional (art.º 12º).
XX	(Re) Estruturação	
	Centralização	
	Coordenação	
	Cooperação	
	Decentralização	
XXI	(Re) Estruturação	...
	Centralização	...
	Coordenação	...
	Cooperação	...
	Decentralização	...

Tabela A2- Documentos Normativos em Matéria de Terrorismo por Governo Constitucional

Governo	Documento Normativos relativos ao Terrorismo
XIV	
XV	<ul style="list-style-type: none"> Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002, 02-08-2002 Ratificação, a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, adotada em Nova Iorque (9 de dezembro de 1999). Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto - Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho). Declaração de retificação n.º 16/2003, 29-10-2003 Retifica a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto - Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho) - 12.ª alteração ao Código de Processo Penal e 14.ª alteração ao Código Penal (altera o artigo 5.º / factos praticados fora do território português; revoga os artigos 300.º e 301.º / organizações terroristas, terrorismo). Estratégia de Defesa Nacional - Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003: “ (...) novos riscos e potenciais ameaças, de que os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 são o paradigma. (...) terrorismo transnacional parece, assim, não considerar sequer limites éticos, nem de qualquer outra natureza, assumindo uma possibilidade de actuação à escala global, conjugando a violência tradicional, decorrente de atentados e acções bombistas, com a possível utilização do ciberespaço e de meios de destruição maciça. Torna-se necessária não só a manutenção como a criação de capacidades que permitam dar resposta ao fenómeno do terrorismo (...)”.
XVI	
XVII	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 25/2008, 05-06-2008 Estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas. Lei n.º 59/2007, 04-09-2007 Vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 400/82, de 23 de setembro. Declaração de Retificação n.º 102/2007, 31-10-2007

	Retifica a Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro (23ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82
XVIII	
XIX	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 17/2011, 03-05-2011 Criminaliza o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento para o terrorismo e o treino para o terrorismo, dando cumprimento à Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, que altera a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, relativa à luta contra o terrorismo. Decreto do Presidente da República n.º 49/2011, 06-05-2011 Protocolo contra o Fabrico e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Partes, Componentes e Munições, Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, adotado em Nova Iorque, em 31 de maio de 2001. Resolução da Assembleia da República n.º 128/2011, 17-10-2011 Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Reforçar a Cooperação no Domínio da Prevenção e do Combate ao Crime, assinado em Lisboa em 30 de junho de 2009. Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, 20-02-2015: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Lei n.º 57/2015, de 23 de junho, procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo (art. 2º, n.º 2, al. l). Lei n.º 58/2015, de 23 de junho, que procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo; Lei n.º 60/2015, 24-06-2015 Quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocções para a prática do crime de terrorismo Lei n.º 61/2015, de 24 de junho, que procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal (art.º 2º, al. f).

	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 62/2015, de 24 de junho, que procede à sexta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo
XX	
XXI	...

Anexo II

Entrevistas

Guião de Entrevista Semiestruturada

Tema: “ O Impacto do Terrorismo na Administração Interna em Portugal, no Século XXI”

1. Na sua perspetiva, Portugal é um alvo possível ou apetecível para um ataque terrorista? Porquê?

1.1- (caso a resposta seja afirmativa) Portugal está preparado para responder a um ataque terrorista, mesmo em caso de um ataque de grande dimensão?

1.2 - Quais as consequências para o país?

2. O 11/9 teve, de modo geral, um impacto significativo na administração pública de países ocidentais democráticos evidenciando disfunções operativas e/ou legais dos sistemas de segurança interna, o que acabou por impulsionar reformas, repensando os modelos de governação. No caso de Portugal quais foram os maiores esforços e/ou alterações administrativas na área da segurança decorrentes da consciencialização do 11/9? E, em particular, no seu serviço/organismo quais foram as alterações que se verificaram no sentido de encontrarem uma resposta mais eficaz e ajustada à prevenção e ao combate ao terrorismo?

3. À semelhança de outros países democráticos que têm procurado modelos de governação mais adaptados aos desafios da segurança, que passos têm sido dados em Portugal no sentido de Governance de Segurança?

3.1- O terrorismo tem contribuído para a evolução do sistema de segurança interna em Portugal, no sentido de criar estruturas de coordenação que possibilitem a interação em rede entre os diversos atores públicos de segurança?

3.1.1 – Que passos têm, também, sido dados na criação de redes que possibilitem a integração do seu serviço/força de segurança com outros atores públicos de segurança com competências de prevenção e combate ao terrorismo?

3.2 – Em caso de ataque terrorista o sistema de segurança português está preparado para coordenar e a articular os diversos atores cuja atuação se mostre necessária?

4. Identifica falhas no funcionamento do seu serviço/força de segurança e no atual sistema, em geral?

4.1 - (Em caso de resposta afirmativa) Quais as falhas e o que há a melhorar para uma resposta mais eficaz e eficiente na prevenção e combate ao terrorismo?

Entrevista I

Tema: “ O Impacto do Terrorismo na Administração Interna em Portugal, no Século XXI”

1. Na sua perspetiva, Portugal é um alvo possível ou apetecível para um ataque terrorista? Porquê?

Essa não é uma pergunta fácil de responder por parte do MAI. Se observamos bem, as forças tuteladas pelo MAI, neste caso a PSP, GNR e o SEF, são forças mais de carácter preventivo do que persecutório, aí temos a PJ sob tutela do Ministério da Justiça. Depois existem outros organismos em Portugal, os serviços de informações, nomeadamente o SIS que lida com a questão da prevenção do terrorismo, através da produção de informações. Portanto, a nossa componente dentro do MAI é a parte preventiva, é, essencialmente, o que as nossas forças e serviços fazem no âmbito do terrorismo, assim como na resposta à perseguição.

Relativamente às perspetivas de alvos e se é possível ou não [um ataque terrorista em Portugal] são avaliações de ameaça. As avaliações de ameaça não correspondem, muitas vezes, às forças tuteladas diretamente pelo MAI, acabando por ser um trabalho conjunto, principalmente, entre serviços de informações em coordenação com alguns elementos das polícias.

Se há ou não possibilidade [de um ataque terrorista em Portugal], pode-se afirmar que a Europa é, nos dias de hoje, um alvo. Há, no entanto, Estados Membros que são alvos mais apetecíveis que outros, assim como há países que são alvos de maior oportunidade que outros. No contexto atual, podemos falar em alvos de oportunidade, até porque, às vezes, podem não ser os alvos mais apetecíveis, mas a oportunidade de concretizar um ataque terrorista é muito maior, basta haver vulnerabilidades. E, hoje em dia, com o desenvolvimento das novas tecnologias, os *media* tornaram-se o mensageiro indispensável dos terroristas e, portanto, quase tudo se tem tornado um alvo apetecível, uma vez que a comunicação social está em todo lado, com capacidade de divulgar imagens em tempo real.

Se houvesse, por exemplo, um atentado terrorista em Lisboa certamente que, passando uma hora, estava aqui a CNE, a BBC..., o que não deixa de ser apetecível. No entanto, o grau de oportunidade pode ser um dos fatores que pode evoluir consideravelmente para perceber até que ponto é que há uma ameaça ou não. Este fator de pensamento estratégico do terrorista é importante, é a oportunidade de realizar.

Portugal pode ser, sim, um alvo. Porque Portugal é um país europeu, membro da UE, integra várias organizações internacionais... Tendo em conta essa hipótese, nós estamos num certo “grau de prontidão”, ou seja, as polícias estão muito mais alerta e estão muito mais no terreno, reforçamos os meios quer nas fronteiras, quer em determinados sítios como as embaixadas, os hotéis,... Têm havido um reforço de segurança, no entanto o nosso nível/ grau de ameaça não foi elevado, não passamos, por exemplo, de um alerta brando para um alerta amarelo, ao contrário do que acontece com os altos níveis de alerta na França e na Bélgica. Em Portugal, esses níveis de alerta ainda não existem, o que não significa que, de um dia para o outro ou que de uma hora para a outra, não se passe para um nível elevado de ameaça.

1.1- Portugal está preparado para responder a um ataque terrorista, mesmo em caso de um ataque de grande dimensão?

Portugal está preparado para um ataque terrorista, como está qualquer outro Estado Membro. Em comparação, por exemplo, com a França podemos pensar que as nossas FSS não estão tão bem preparados quanto as forças francesas. No entanto, a França já tinha tido um ataque terrorista [em janeiro de 2015], estava em grau de prontidão muito maior que o nosso, uma vez que reviram toda a sua estratégia de contra terrorismo, reforçaram o número de efetivos na polícia, alteraram muitas das suas leis quer nos serviços de informações, quer noutros serviços e forças de segurança. Portanto, houve um reforço ao nível da legislação, de procedimentos e medidas adotadas pela França nessa altura e, no entanto, em novembro de 2015, houve um outro atentado com uma dimensão ainda maior que o anterior. Novamente, a França está a tomar novas medidas: foi ativado o Estado de Emergência e o designado

plano “Vigipirate”- plano de contenção/alerta máximo em França, de acordo com o qual as forças civis, policiais e militares estão destacadas no terreno.

Em Portugal, as nossas forças também estão sempre no terreno. Imediatamente após estes atentados, a UE tentou sempre avançar e reforçar a estratégia de contra terrorismo. Neste caso, reveu e acelerou a implementação de medidas que já estavam a ser estudadas, discutidas e em planos de aprovação, seguindo-se uma fase de implementação. De modo mais específico as medidas que estavam preparadas eram, sobretudo, ao nível do controlo de fronteiras, da radicalização do combate crime violento, da criminalização.... A tentativa de aceleração destas medidas teve em conta um roteiro de implementação, a cumprir pelos EM, e um período de tempo estabelecido. Consequentemente, Portugal foi avançando com uma revisão, em 19 de fevereiro de 2015 foi revista a “Estratégia Nacional de Contra Terrorismo”, em que não só avançamos com nova legislação, como também reforçamos os poderes do SSI.

Portugal tentou criar uma estrutura única que centralizasse o mais possível toda a informação para que a informação não ficasse difusa entre a panóplia de forças e ministérios, uma vez que nem todas as forças são tuteladas pelos mesmos ministérios. Ou seja, sem uma estrutura única de centralização torna-se muito mais difuso e difícil uma resposta conjunta entre forças tuteladas por ministérios diferentes.

2. Esta centralização, que refere, é conseguida através de uma estrutura coordenadora central, neste caso, o SSI encabeçado pela figura do SGSSI?

Exatamente. E se pesquisarmos encontraremos todo o elenco deste sistema. Sob esta estrutura, para além de ter o Gabinete de Coordenação, estão outras estruturas que dependem desta. Por exemplo, depende o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) e desse gabinete depende outro gabinete, designado gabinete SIS/SIRENE, onde estão centradas bases de dados ligadas ao sistema Schengen, e, por sua vez, onde estão representados a PSP, GNR, PJ e o SEF. No SSI, o GCS também tem estas representações..., estando também representados o SIED, o SIS... Porquê? É a tentativa de reforçar e capacitar, ainda mais com

a Estratégia Nacional de Contra Terrorismo, este órgão. Quanto mais eficaz for a estrutura coordenada maior será a prontidão e mais rápida será a resposta. Portanto, é isto o que se tem tentado fazer.

2.1- Esta coordenação permite que os diversos atores públicos de segurança com competências na prevenção e combate ao terrorismo possam atuar em rede?

Sim, porque eles têm uma unidade que é a Unidade de Contra Terrorismo (UCAT). Esta unidade, que integra todas as forças e serviços previstas na LSI, também foi reforçada.

Um dos pilares principais é a cooperação policial. Ou seja, se não houver cooperação policial, se as FSS não cooperar entre si e se não houver partilha de informação, é muito difícil conseguir uma resposta eficiente, uma vez que cada qual detém a sua informação. A informação também surge por diversos meios, por exemplo, o SEF vai conseguir meios ou vai conseguir informação através das suas próprias bases de dados, obtidas quando são passados ‘passports’ e impressões digitais. O SEF, ao controlar as fronteiras, tem logo à partida, numa perspetiva de exterior para interior, a primeira base de dados de quem entra e sai do país. Depois, internamente, as polícias têm bases de dados com informações específicas referentes, por exemplo, a vários tipos de furtos e têm, também, informação obtida dos serviços congéneres europeus que lhes vão passando informação. Deste modo, a partilha de informação e a cooperação são muito importantes, dado que as polícias têm um tipo de informação que não têm os guardas de fronteira e vice-versa. Cada serviço e força de segurança tem o seu sistema, cada qual recorre a um determinado tipo de informação, mas é a combinação e o ‘tracking’ dessa informação que possibilita a investigação e a obtenção de resultados operacionais eficazes. Se não houver esta partilha entre as FSS, as informações são perdidas.

2.2 - Dentro do SSI e, em particular, da UCAT que tipo de relações existe entre os diversos atores? São relações verticais? São relações horizontais?

São relações horizontais. Quem coordena as relações horizontais dentro da UCAT é um representante do SSI. É o SGSSI que coordena esta unidade, estando todas as outras FSS numa relação horizontal.

2.2.1- É possível identificar, ainda, relações diagonais que se caracterizam por ser um misto entre as relações verticais e horizontais?

A UCAT na sua origem acabou por funcionar um pouco melhor do que nos anos que se sucederam, em que esteve mais esvaziada de poder. No entanto, nos dias de hoje, parece que voltou a funcionar melhor, já que os seus poderes foram de novo reforçados.

O cruzamento de dados é fundamental, mas às vezes quanto mais atores existem mais difícil é o cruzamento de informação.

A UCAT, na fase inicial, sobretudo em 2004, teve um funcionamento exemplar na prevenção de ameaças durante o Euro 2004. Foi um grupo muito restrito que trabalhava com a UCAT. Um grupo de tal maneira restrito que funcionava ... com base na conferência. Este grupo restrito integrava a PJ, o SIS e o SIED, ... porque eram os que detinham mais informação. Aí sim, funcionou de uma maneira muito operacional, funcionou muito bem e evitou-se alguns acontecimentos, em 2004 ...

Atualmente é uma estrutura maior. Mas, tem que ser uma estrutura maior, tem que ser mais abrangente. Neste momento, não se pode dizer que haja essas relações diagonais, há uma relação vertical e há relações horizontais. Cada organismo tem nas suas próprias unidades uma rede privada -VPN- onde a informação circula na UCAT, só podendo circular por esta rede. Cada vez mais, é necessário a coordenação de informação entre, por exemplo, a PSP e a GNR que são forças que estão no terreno, e, portanto, que lidam mais com a população. Caso aconteça incidentes, mesmo os mais insignificantes, são estas duas forças que atuam logo, havendo uma grande necessidade de comunicação entre estas. Neste caso, há a troca de informações, não é troca de informação. Há distinção entre troca de informações e troca de informação. Na UCAT existe as duas, sendo a troca de informações mais restrita.

2.3- Dentro das redes como são administradas e reguladas as ações entre atores?

De acordo com o que está estipulado na lei.

2.4 - A lei, ainda, abre a possibilidade das FSS, sob a coordenação e articulação do SGSSI, poderem cooperar com outros atores privados sempre que se mostre necessário...

A lei permite isso, abre essa possibilidade... São casos pontuais, só será realizado caso haja necessidade. Neste caso, a título de exemplo, um dos assuntos que se fala muito na Europa é a relação com as empresas e com indústria da internet e da comunicação. Portanto, terá que haver, por vezes, protocolos com estas firmas, até porque não temos meios para, sozinhos, combater a contra radicalização em rede [na internet] se não houver um certo trabalho conjunto com especialistas nesta área.

3. O 11/9 teve, de modo geral, um impacto significativo na administração pública de países ocidentais democráticos evidenciando disfunções operativas e/ou legais dos sistemas de segurança interna, o que acabou por impulsionar reformas, repensando os modelos de governação. À semelhança de outros países democráticos que têm procurado modelos de governação mais adaptados aos desafios da segurança, que passos têm sido dados em Portugal no sentido de *Governance* de Segurança?

Bem, já acabei por responder a essa pergunta. Se analisarmos quando surgiu, a razão e a própria dinâmica evolutiva do SSI, encontramos aí uma resposta. Nós não reagimos no momento imediato ao 11 de setembro, o sistema foi-se preparando. Até porque, com o 11 de setembro, fomos todos surpreendidos com a magnitude do próprio ataque. E, em Portugal, não havia esta consciencialização do terrorismo em massa, isto foi um alerta. Com efeito, em Portugal começou-se a trabalhar neste sentido: já em 2004, existia uma UCAT a funcionar muito bem, ao nível de coordenação.

4. Identifica falhas no funcionamento do SSI e da UCAT? Caso identifique, quais as falhas e o que há a melhorar para uma resposta mais eficaz e eficiente na prevenção e combate ao terrorismo?

As falhas, claro que se detetam. Daí que se tenha revisto as leis.

A realidade em que foi criado o SSI correspondia, na altura, a uma ameaça de terrorismo diferente da ameaça de terrorismo que enfrentamos nos dias de hoje. O próprio fenómeno do terrorismo evoluiu de tal forma que as próprias estruturas de segurança, dos países europeus, nem sempre se adaptaram tão rapidamente à própria evolução do fenómeno. No caso português tem havido um esforço de adaptação. Foi criada a UCAT para haver uma coordenação comum, em matéria de terrorismo, houve um propósito inicial que foi o Europeu, em 2004, mas como a ameaça não foi tão latente nem premente, acabou por se despassar nos anos seguintes.

É de referir um outro fator: nós também dependemos muito da partilha de informação que vem do exterior.

Quanto à própria evolução da ameaça terrorista, é de destacar o aparecimento dos chamados *Foreign Fighters* como uma ameaça premente, nomeadamente, a partir de 2012 e 2013. Tal facto torna a partilha de informação quer interna, quer externa, ainda mais urgente para prevenir e combater este fenómeno. Como vamos conseguir impedir casos de ‘pessoas sinalizadas’ que saem e regressem ao espaço europeu, com *passports* nacionais, se não houver uma boa partilha de informação entre todos os organismos competentes para o efeito? Torna-se imperativo reforçar, novamente, os poderes e, daí, se ter legislado em 2015 para que a UCAT seja, cada vez mais, uma força de partilha e de coordenação nacional no âmbito do terrorismo.

4.1- A UCAT insere-se dentro do SSI, mas não tem uma orgânica própria?

Não... A UCAT é uma unidade que tem adquirido cada vez mais competências, começando, também, a adotar linhas de ação. Se, numa fase inicial, funcionava quase como uma ‘reunião formal’ de troca de informações, atualmente são estipulados objetivos estratégicos que a própria UCAT, através dos respetivos representantes, vai realizando planos de ação. Já não

é uma unidade reservada apenas à partilha de informação, há uma programação estratégica, daí que o seu papel seja cada vez mais preponderante no quadro de revisão da “Estratégia Nacional de Contra Terrorismo”. Deixando, assim, de ser um mero sítio de partilha de informações, há uma operacionalização e é essa mais-valia que a UCAT neste momento tem. Porque não é um organismo à parte do sistema, é uma unidade especializada integrada no próprio SSI.

Entrevista II

1. Na sua perspetiva, Portugal é um alvo possível ou apetecível para um ataque terrorista? Porquê?

O fenómeno do terrorismo tem registado profundas alterações no que diz respeito ao *modus operandi*, aos modelos organizacionais, ao recrutamento, às bases de apoio e ao modo de financiamento. Nos dias de hoje, o terrorismo caracteriza-se pela organização em rede, a autonomia em rede faz com que a destruição de um elo não implique a destruição da própria rede. O *Jihadismo* Global, com motivações político-religiosas, foi liderado durante anos pela *Al-Qaeda*, atualmente é liderado pelo Estado Islâmico. É uma das maiores ameaças à Democracia e ao Estado de Direito.

A implantação do integrismo Islâmico nos países do Norte de África, as movimentações dos principais grupos armados que praticam o terrorismo urbano, e as condições geoestratégicas, nomeadamente a proximidade geográfica da Península Ibérica é uma das maiores preocupações à segurança da Península Ibérica e da Europa Comunitária.

Trata-se de um fenómeno simultaneamente religioso e ideológico. Os fundamentalistas pretendem impor um determinado culto e conquistar o poder político, de modo a substituírem os regimes democráticos por Estados islâmicos, anulando, para isso, direitos e liberdades públicas.

A vaga de fundamentalismo islâmico teve o seu epicentro no Irão, onde os integralistas tomaram o poder, em 1979. O regime de matriz xiita fomentado por Ayatollah Khomeiny que, apoderando-se da chefia do Estado, terá figurado na primeira linha de auxílio a grupos terroristas que foram emergindo no mundo árabe.

O integralismo islâmico desdobra-se de acordo com dois vetores: a “Sunna” simboliza as tradições e as ações do profeta, codificados até ao século X; e a “Sharia” - tendo por base o Alcorão, diretamente revelado por Allah a Maomé – é uma espécie de lei islâmica sagrada.

Convergem no que diz respeito ao valor de lei dogmática e de natureza divina, sendo a sua contestação considerada blasfémica.

Aproveitando conjunturas económicas desfavoráveis, condições e circunstâncias sociais de crise para impor os sistemas que preconizam, como se tem verificado em países asiáticos e em Estados africanos, o fundamentalismo islâmico beneficia, não raras as vezes, de condições favoráveis de expansão da sua zona de influência.

A proximidade geográfica entre a Península Ibérica e África é motivo de preocupação, atendendo ao facto de a Península Ibérica ser uma fronteira externa marítima da Europa e dada a dimensão da sua extensa costa, a vigilância permanente é difícil de assegurar, o que constitui uma boa via de entrada para o continente europeu.

No entanto, Portugal não é dos alvos mais apetecíveis. Os terroristas islâmicos têm atuado segundo uma “hierarquia de preferências” e Portugal não parece ser dos alvos prioritários.

1.1- (caso a resposta seja afirmativa) Portugal está preparado para responder a um ataque terrorista, mesmo em caso de um ataque de grande dimensão?

Tal como os nossos parceiros europeus, estamos preparados. Temos meios tanto de prevenção como de resposta.

1.2 - Quais as consequências para o país?

Essa questão assume a concretização de um ataque em solo nacional. É uma pergunta que não é fácil responder. Além do mais, a resposta é subjetiva, as consequências dependeriam de vários fatores.

2. O 11/9 teve, de modo geral, um impacto significativo na administração pública de países ocidentais democráticos evidenciando disfunções operativas e/ou legais dos sistemas de segurança interna, o que acabou por impulsionar reformas, repensando os modelos de governação. No caso de Portugal quais foram os maiores esforços e/ou

alterações administrativas na área da segurança decorrentes da consciencialização do 11/9?

O 11 de setembro é apontado pelos analistas como sendo uma data de mudança histórica, especialmente na área da segurança. Existem ensinamentos para os Estados Unidos e, em particular, para o setor securitário, nomeadamente, a falta de coordenação e de partilha de informação precisa e atempada entre os seus três maiores serviços CIA, FBI e NSA. Foi criado um ministério, chamado *Homeland Security*, para coordenar as várias agências e departamentos.

No caso português existe um Sistema de Segurança Interna que aglutina as Forças e os Serviços de Segurança com funções de segurança interna, entre as quais, a Polícia Judiciária. O SSI é uma estrutura central e as FSS, que integra, são coordenadas pelo Secretário-Geral do SSI que é equiparado ao secretário de Estado. O sistema tem em conta a evolução das ameaças.

3. À semelhança de outros países democráticos que têm procurado modelos de governação mais adaptados aos desafios da segurança, que passos têm sido dados em Portugal no sentido de *Governance* de Segurança?

A cidadania tem adquirido um conceito estruturante da segurança, sendo a segurança uma tarefa de todos os cidadãos e não apenas das Forças e Serviços de Segurança, já que a cidadania constitui a base da Segurança. A sociedade civil e as entidades públicas centrais e locais, inclusive aquelas normalmente não associadas às questões de segurança, trabalham em conjunto na identificação dos problemas de segurança e na implementação das medidas.

Também podemos identificar, o recurso à segurança privada em aeroportos, em festivais, em jogos de futebol, em universidades, entre outros, como outro passo, no sentido de *Governance* de segurança.

3.1- O terrorismo tem contribuído para a evolução do sistema de segurança interna em Portugal, no sentido de criar estruturas de coordenação que possibilitem a interação em rede entre os diversos atores públicos de segurança?

A Polícia Judiciária está integrada no Ministério da Justiça, agindo sob orientação do Ministério Público. É a principal força de investigação criminal em Portugal, vocacionada para o combate à grande criminalidade, incluindo o terrorismo.

O Sistema de Segurança Interna tem particular relevância na prevenção criminal, no acompanhamento de acontecimentos criminais e na partilha de informações entre os vários Órgãos de Polícia Criminal (PJ, GNR e PSP). Na medida em que existem diversos mecanismos e estruturas, sob a égide do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, assegurando a coordenação entre os Órgãos de Polícia Criminal, quer ao nível das direções superiores, como dos patamares intermédios e operativos. A cooperação entre os Órgãos de Polícia Criminal é garantida pela existência de um Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC). Para assegurar a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos OPC foi criado, em 2009, a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC), cabendo ao SGSSI zelar pela implementação, coordenação geral, garantir as funcionalidades, a supervisão e a segurança global da plataforma. Sem prejuízo das competências do Ministério Público, a Lei de Organização e Investigação Criminal atribui a responsabilidade de coordenação dos OPC ao SG SSI, de acordo com as orientações que venham a ser emitidas pelo Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal (CCOPC).

A nível da cooperação policial internacional, o SGSSI tem também responsabilidades. Cabe ao Gabinete Nacional Sirene (integrado no Gabinete Coordenador de Segurança do Sistema de Segurança Interna) assegurar o acesso das FSS aos mecanismos de cooperação policial internacional, sendo que é o SGSSI o representante nacional, perante a União Europeia, no Comité Permanente para a Cooperação Operacional que pretende facilitar e reforçar a coordenação da ação operacional dos Estados Membros na área da segurança interna.

3.1.1 – Que passos têm também sido dados na criação de redes que possibilitem a integração de atores públicos de segurança com competências de prevenção e combate ao terrorismo?

A PJ é uma força civil de segurança com funções de segurança interna que, sem prejuízo da sua tutela ministerial, integra o SSI e a UCAT. Dentro do SSI, a PJ está no mesmo nível hierárquico que a PSP, GNR, SEF, SIS, órgãos da autoridade marítima e órgãos da

autoridade aeronáutica. Nesta dimensão horizontal do sistema, há cooperação e colaboração entre os intervenientes. Também na UCAT, as forças e os serviços de segurança que nela têm assento, cooperam, colaboram e partilham informações. Tanto no SSI, como na UCAT, numa dimensão horizontal existe atuação em rede que possibilita uma maior flexibilização, adaptação, uma partilha de informação mais atempada e a agilização de sinergias entre as entidades intervenientes. Esta capacitação das redes permite, consequentemente, uma maior rapidez na capacidade de resposta a qualquer ameaça.

3.2 – Em caso de ataque terrorista o sistema de segurança português está preparado para coordenar e articular os diversos atores cuja atuação se mostre necessária?

O sistema de segurança nacional está preparado para coordenar e articular os diversos atores de acordo com os mecanismos legais, nomeadamente os previstos na Lei de Segurança Interna.

4. Identifica falhas no funcionamento do seu serviço/força de segurança e no atual sistema, em geral? Quais as falhas e o que há a melhorar para uma resposta mais eficaz e eficiente na prevenção e combate ao terrorismo?

Os mecanismos e procedimentos são essenciais para uma eficaz e eficiente articulação e coordenação das entidades. Contudo, a maior ou menor eficácia e eficiência pode ser condicionada pelas pessoas, nos mais variados níveis, que integram as entidades.

Não basta criar apenas mecanismos que exijam uma maior coordenação, é preciso melhorar e rentabilizar os procedimentos de coordenação já existentes, centrados no interesse público e mediar conflitos que pontualmente surjam. Até porque a coordenação poderá ser imposta, mas a cooperação resulta da vontade das partes intervenientes e a sua ausência compromete resultados operacionais.

Entrevista III

1. Na sua perspectiva, Portugal é um alvo possível ou apetecível para um ataque terrorista? Porquê?

Não se pode afirmar que Portugal está livre de sofrer um ataque terrorista. Todavia, no contexto atual do terrorismo transnacional há países onde esse risco se revela superior ao nosso país.

1.1- Portugal está preparado para responder a um ataque terrorista, mesmo em caso de um ataque de grande dimensão?

Sim. O Sistema de Segurança Interna, na sua globalidade, apresenta instrumentos de resposta perante um ataque terrorista. As capacidades de prevenção e de resposta têm de ser avaliadas, num contexto interno, mas, também, num quadro mais alargado de cooperação europeia.

A prevenção e disrupção de células terroristas afiguram-se essenciais para combater essa ameaça. No caso do terrorismo de matriz islamista tem sido levado a cabo essas actividades por parte das autoridades nacionais e europeias, embora nalguns casos não se consigam evitar os atentados terroristas, como ilustram os atentados em França ocorridos em 2015.

2. O 11/9 teve, de modo geral, um impacto significativo na administração pública de países ocidentais democráticos evidenciando disfunções operativas e/ou legais dos sistemas de segurança interna, o que acabou por impulsionar reformas, repensando os modelos de governação. No caso de Portugal quais foram os maiores esforços e/ou alterações administrativas na área da segurança decorrentes da consciencialização do 11/9, no sentido de encontrarem uma resposta mais eficaz e ajustada à prevenção e ao combate ao terrorismo?

Desses atentados emergiu um maior empenhamento das autoridades nacionais e internacionais. No combate ao fenómeno do terrorismo, destacando-se, entre outras as seguintes medidas:

- Alterações aos Códigos Penal e de Processo Penal;
- Aprovação da Lei de Segurança Interna;
- Colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna (art. 35º, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), de forma a contribuir para uma maior eficácia na resposta a um fenómeno que se tem revelado cada vez mais complexo;
- Aprovação da Lei de Combate ao Financiamento do Terrorismo e ao crime organizado (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto; Lei n.º 25/2008, de 5 de junho; Lei n.º 17/2011, de 3 de maio);
- Aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (RCM n.º 6/2003, de 20 de janeiro);
- Criação de uma Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT);
- Aprovação da “Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo” (RCM n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro);

3. À semelhança de outros países democráticos que têm procurado modelos de governação mais adaptados aos desafios da segurança, que passos têm sido dados em Portugal no sentido de *Governance* de Segurança?

Destacam-se nesse domínio a criação da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa.

3.1- O terrorismo tem contribuído para a evolução do sistema de segurança interna em Portugal, no sentido de criar estruturas de coordenação que possibilitem a interacção em rede entre os diversos atores públicos de segurança?

O fenómeno terrorista tem contribuído para o surgimento e o aperfeiçoamento de instrumentos de resposta mais eficazes no domínio da prevenção e resposta, em particular no que tange ao aprofundamento da cooperação entre Forças e Serviços de Segurança. Cabe ao Governo a definição da Política de Segurança Interna, sendo o Primeiro-Ministro que assume a tutela da coordenação interministerial, no domínio da segurança interna.

3.1.1– Que passos têm, também, sido dados na criação de redes que possibilitem a integração do seu serviço/força de segurança com outros atores públicos de segurança com competências de prevenção e combate ao terrorismo?

A interação, em rede, entre os diversos atores de segurança pública, ocorre numa dimensão horizontal do sistema, de forma a garantir a racionalização de recursos, a partilha de informações e, consequentemente, uma resposta rápida a eventuais ameaças. Têm sido desenvolvidas sinergias e agilizada a articulação de procedimentos de cooperação entre as FSS e o SIRP.

3.2 – Em caso de ataque terrorista o sistema de segurança português está preparado para coordenar e a articular os diversos atores cuja atuação se mostre necessária?

Sim. Encontram-se definidos os procedimentos na Lei de Segurança Interna e atribuídas competências específicas ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

4. Identifica falhas no funcionamento do SSI e no SIRP e no atual sistema, em geral?

Os sistemas, pela sua própria natureza, não são estáticos, apresentam um dinamismo inerente à evolução dos fenómenos que lhe estão associados. O SSI e o SIRP apresentam presentemente capacidade de resposta eficiente.

4.1. Justifica-se a fusão dos dois serviços de informações?

A organização dos Serviços de Informações em todos os países democráticos depende da decisão política democrática. Em Portugal tem sido entendido manter a autonomia e a identidade dos dois serviços de informações, SIS e SIED, e concentrar a sua tutela e coordenação, no topo, através da figura do Secretário-Geral de Informações da República Portuguesa. Ambos os serviços têm dado eficiente resposta aos desafios colocados ao nosso país, tanto no domínio da segurança interna como no domínio da segurança externa.

5. Que meios de *Intelligence* são utilizados pelos serviços de informações para a deteção de agentes da ameaça terrorista?

Os meios legais. A deteção de eventuais agentes da ameaça terrorista é realização através da pesquisa, com recurso a fontes humanas, essenciais nesse tipo de ameaça e ao processamento e tratamento dessa informação, completada por exemplo, por informação obtida pela cooperação com serviços congéneres.

6. Que tipos de contratos regulam a relação entre atores públicos de segurança?

O termo contratos não é o adequado. O cerne é a cooperação, nos termos legais, tanto com as outras Forças e Serviços de Segurança, como com a sociedade civil, em áreas de interesse comum específico, como por exemplo, no domínio da protecção de infraestruturas críticas e pontos sensíveis no que concerne à ameaça terrorista.

Excerto da Entrevista da Revista *Segurança e Defesa* ao Diretor dos Serviços de Informações Júlio Pereira

Em 2005 foi aprovada a estratégia europeia de luta contra o terrorismo. Para quando a sua implementação em Portugal?

Essa estratégia está a ser executada em todas as suas vertentes. O que acontece é que ela não assenta num conjunto de medidas previamente determinadas, mas num programa de ação, definido no âmbito de estratégias nacionais envolvendo todas as entidades que possam dar um contributo relevante nos objetivos de prevenção, proteção, perseguição e resposta, apontados na estratégia da União Europeia, programa esse que carece de permanente acompanhamento e atualização. Os serviços de informações têm aí dado o seu contributo, no estrito âmbito das suas competências, designadamente pela sua participação no gabinete coordenador de segurança e na UCAT. O Gabinete Coordenador de Segurança foi entretanto reformulado, em termos de composição e direção. Há entretanto que fazer a necessária avaliação no que respeita também a eventual alteração da estrutura da UCAT.

Alterações na UCAT? A que nível?

Convém lembrar que a UCAT foi criada em 2003 para coordenar e promover a partilha de informação entre as forças e serviços de segurança em matérias de contra terrorismo, numa primeira fase com cariz temporário e, posteriormente, como organização permanente. Sobre a reestruturação da UCAT foi no passado feita uma reflexão, envolvendo as diversas forças e serviços de segurança, bem como o gabinete coordenador de segurança, tendo-se então pensado num modelo de organização que se ajustasse melhor àquilo que se espera de uma estrutura operacionalmente orientada, pronta a dar resposta em todos os domínios na estratégia antiterrorista, e particularmente no âmbito da prevenção, da proteção e da perseguição. Desse trabalho resultou um projeto que envolvia a criação de uma unidade de

informações, numa unidade operacional e uma unidade de decisão. Entretanto iniciou-se o processo de revisão da Lei de Segurança Interna, pelo que não tinha sentido avançar com a reestruturação da UCAT, dada a criação do cargo de Secretário-Geral de Segurança Interna, que em toda esta questão terá certamente um papel decisivo. Estão por isso criadas agora as condições para se dar continuidade ao processo, nos moldes anteriormente delineados ou naqueles que, no novo enquadramento legislativo e organizativo do Sistema de Segurança Interna, se considerem mais adequados.

CONSEQUÊNCIAS DAS ALTERAÇÕES NA SEGURANÇA INTERNA

Foi recentemente alterada a Lei de Segurança Interna. Quais as principais decorrências para o SIRP? E de que modo é que a UCAT é afetada?

As alterações da Lei de Segurança Interna não alteram, no essencial, a relação do SIRP com o sistema de segurança interna. A alteração mais visível, no que ao SIRP diz respeito, têm a ver com a participação do SIED no Gabinete Coordenador de Segurança e no Conselho Superior de Segurança Interna. A lei também não introduz alterações relativamente à UCAT que, mantendo a natureza previamente existente, vê no entanto agora a sua existência consagrada na Lei. O que a nova Lei traz de mais importante para o SIRP não difere do que se verifica em relação aos diversos órgãos do sistema de segurança interna. Repartidos por diferentes tutelas, com diversas lógicas de atuação e porventura sensíveis a diversificadas doutrinas, esses órgãos estão agora inseridos num sistema que dispõe de uma entidade com poderes de coordenação, direção, controlo e até, em casos especiais, de comando operacional, que possibilita uma ação mais coordenada e eficaz. Por outro lado, penso que a criação da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna vai certamente contribuir para uma ainda maior cooperação institucional entre os dois Sistemas.

O SIS é um serviço de segurança interna, quer isto dizer que terá uma tutela dividida?

Não se coloca essa questão relativamente ao SIS como não se coloca relativamente a outras entidades que, tendo também um papel importante ao nível da segurança interna, são tutelados por outros ministérios que não o MAI. A criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem também a ver com a necessidade de superar a questão das diferentes tutelas. No que especificamente se refere a o SIS, a lei de segurança interna é bem clara quando no seu artigo 16.º n.º3 al. a) prevê que o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem, entre outras competências, a de “estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa mecanismos adequados de cooperação institucional...”. Quero aliás esclarecer que a participação do SIS nas atividades de segurança interna se processará em moldes muito semelhantes ao que ocorria na estrutura do Gabinete Coordenador de Segurança antes da aprovação da nova lei.

Como é que a qualidade de serviço de segurança se coaduna com as exigências colocadas a um serviço de Informações?

Na medida em que o SIS é um serviço de informações, no que se refere tanto à segurança interna como externa, desenvolvem a sua atividade num plano essencialmente preventivo, procurando identificar elementos hostis, as suas intenções e capacidades. Em matéria de segurança interna o SIS é o serviço com competências exclusivas para a produção de informações, sem prejuízo das competências de outros serviços e forças de segurança, mas no que se refere às informações de natureza policial e criminal. Sendo a prevenção uma primeira linha de defesa da segurança interna, não poderia o SIS deixar de assumir a natureza de serviço de segurança, até porque as matérias que constituem o cerne da Segurança Interna, designadamente as que têm a ver com a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e os atos que possam por em causa o Estado de Direito, constituem o núcleo das suas preocupações.

Fonte: Revista de Segurança e Defesa (2009), n.º9, p. 14-16

Excerto da Entrevista da Revista Segurança e Defesa ao Ex-Ministro da Administração Interna Rui Pereira

Qual é a atividade que Portugal está a desenvolver ao nível da prevenção de um atentado terrorista? Qual é a probabilidade de um atentado terrorista acontecer em Portugal?

Portugal não é um alvo provável, mas é um alvo possível de atentados terroristas. O terrorismo global, de inspiração fundamentalista, é especialmente perigoso devido à sua imprevisibilidade. Enquanto o terrorismo ideológico ou nacionalista atuava em áreas territoriais circunscritas, este novo terrorismo tem como palco de atuação o mundo. É certo que Portugal não parece ser um alvo preferido da Al-Qaeda. Contudo, não se pode excluir, dadas as alianças internacionais, a hipótese de um atentado.

O que se pode fazer para o preveni-lo?

A prevenção de um atentado terrorista exige uma estreita articulação entre os Serviços de Informações e os Serviços e Forças de Segurança, bem como uma coordenação internacional profunda. É necessário acompanhar a atividade das organizações terroristas através de todos os meios ao alcance do Estado de Direito Democrático, com respeito pelas normas constitucionais e legais. Instrumentos como, as escutas, as ações encobertas, a proteção de testemunhas e o mandato de detenção europeu devem ser utilizados para esse efeito.

Portugal está preparado para enfrentar uma situação de ameaça terrorista?

Portugal está preparado para fazer frente à ameaça terrorismo. Nos últimos anos, por exemplo, foi criada uma Unidade de Coordenação Antiterrorista, foi reformado o Sistema de Informações (criando-se uma dependência única, diretamente dependente do Primeiro-Ministro) foi revista a Lei Antiterrorista (passando a prever-se o crime de terrorismo internacional e a responsabilidade penal das pessoas coletivas). Além disso, a cooperação

dos serviços portugueses com os seus congéneres estrangeiros têm sido cada vez mais profícua.

(...)

Fonte: Revista Segurança e Defesa, p. 17 e p. 18